



FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE – MG
REDE DE ENSINO DOCTUM

TATIANE ASSIS GOMES

**O CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DA ARRECADAÇÃO E DO
DEVER DE PAGAR IMPOSTOS: eficiência administrativa como garantia de
eficácia dos direitos de segunda dimensão**

João Monlevade
2015

TATIANE ASSIS GOMES

**O CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DA ARRECADAÇÃO E DO
DEVER DE PAGAR IMPOSTOS: eficiência administrativa como garantia de
eficácia dos direitos de segunda dimensão**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação de Curso
Direito da Faculdade Doctum de João
Monlevade - Rede de Ensino Doctum,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Direito.**

**Área de concentração: Direito
Constitucional**

**Prof.^(a) Orientadora: Msc. Renata
Martins de Souza**

**João Monlevade
2015**

TATIANE ASSIS GOMES

**O CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DA ARRECADAÇÃO E DO
DEVER DE PAGAR IMPOSTOS: eficiência administrativa como garantia de
eficácia dos direitos de segunda dimensão**

**Este Trabalho de Conclusão de Curso
foi julgado e aprovado, como requisito
parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito, na Faculdade
Doctum de João Monlevade - Rede de
Ensino Doctum, em 2015.**

Média final: _____

João Monlevade, de de 2015.

.....
Msc. Renata Martins de Souza
Orientadora

.....
MSc. Maria da Trindade Leite
Professora TCC II

.....
Prof. Fabiano Thales de Paula Lima
Coordenador de Curso

Dedico este trabalho as energias positivas e sutis do universo.

AGRADECIMENTOS

Á Deus, aquele que concede à vida, a esperança, a força, a estabilidade; a minha família, alicerce do meu viver: Mãe, Dawidson, Vinícius, Isis, Helena e Lucas; a Professora Renata, pela dedicação e orientação e a todos os professores; aos amigos do coração, em especial, Alexandra, Maristela e Gilano, o caminhar ficou mais suave e doce tendo vocês ao meu lado e a todos que contribuíram direta ou indiretamente para essa conquista.

RESUMO

Para a concretização dos direitos sociais e das políticas públicas é necessário o financiamento do Estado através da imposição tributária, ou seja, do dever de pagar impostos e de uma eficiência e transparência administrativa. Os membros da sociedade contribuem para o financiamento do Estado de forma solidária, ajudando a implementação dos direitos sociais e do mínimo existencial, promovendo a inclusão social, a dignidade humana, a igualdade, a justiça e o desenvolvimento econômico e social do ser humano.

Palavras-chaves: Direito Constitucional; Direitos Sociais; Direito Tributário; Eficácia e eficiência

ABSTRACT

For the concretization of the social rights and public policy is needed the State financing by taxes, in other words, for the duty of paying taxes and a clear and efficient administration. Members of the society contribute to the financing of the State in solidarity, helping the implementation of the social rights and existential minimum, promoting social inclusion, human dignity, equality, justice and the economic and social development of the human being.

Key-words: Constitutional right; Social rights; Tributary right; Effectiveness and efficiency

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 Constituição da República Federativa do Brasil

CTN Código Tributário Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO	11
2.2	Princípio da Solidariedade	15
2.3	Princípio da Capacidade Contributiva	17
2.4	Princípio da Legalidade	19
3	OS DIREITOS SOCIAIS E O DEVER DE PAGAR IMPOSTOS	22
4	EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
	REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 iniciou uma nova fase na política nacional, introduziu novos valores, fazendo com que o país fosse mais democrático, valorizasse os direitos humanos e consolidasse os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana. Essa sem dúvida foi a primeira Constituição brasileira a tratar seriamente dos direitos sociais, direitos subjetivos, positivados e fundamentais, conferindo-lhes aplicabilidade imediata.

Os direitos sociais estão elencados no art. 6º da CF/88 e dentre eles estão o direito, à alimentação, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à infância, resumidamente, a todos os direitos que promova, minimamente, uma vida digna a todos os membros da sociedade.

Todos nós sabemos que os acessos aos cidadãos aos direitos sociais estão restritos, infelizmente, a uma parcela da sociedade, e ainda na maioria das vezes, por mais que tenha havido uma evolução no decurso da história do Brasil, esse acesso é deficitário, precário sob os aspectos quantitativos e qualitativos.

Por haver uma disparidade entre aqueles que possuem condições de ter uma vida digna e aqueles que possuem muito pouco, que não possuem o mínimo existencial através dos seus próprios recursos, que os direitos sociais devem ser aplicados. Uma forma de diminuir os contrastes sociais.

O Estado possui a obrigação de adotar medidas adequadas para garantir a plena realização dos direitos sociais dentro dos recursos disponíveis, ele também tem a obrigação mínima de assegurar os níveis mínimos daquilo que constitucionalmente foi consagrado.

A existência de disponibilidade financeira do Estado para garantir e tornar efetivos os direitos sociais se faz através do seu orçamento e, estes, estão baseados em suas receitas captadas, principalmente, por via de impostos. É dever do Estado concretizar os direitos positivos previstos constitucionalmente e cabe ao cidadão reconhecer o custo que isso acarretará aos cofres públicos.

O Estado Fiscal resulta da necessidade de arrecadar impostos e promover a satisfação dos direitos e valores constitucionalmente assegurados e para isso é necessária a contribuição dos cidadãos, cabendo aqui à ressalva de que, segundo, dispõe o art. 2º da CF/88 construir uma sociedade livre, justa e solidária é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Assim, o dever de financiar o Estado é um dever baseado na solidariedade. A partir do momento em que vivemos em sociedade temos a obrigação de contribuir para o seu desenvolvimento social, político e econômico.

A solidariedade, a capacidade contributiva, a eficiência na administração e a execução das políticas sociais geram credibilidade nos cidadãos e estes, conseqüentemente, se sentem mais confiantes e seguros para contribuir para a contraprestação estatal, ou seja, não há inconformismo quando se constata que o Estado se vale dos tributos para garantir de forma eficiente os direitos sociais.

O art. 1º da CF/88 deixa claro que o Brasil é um Estado Democrático que destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos instituindo uma sociedade fundada na harmonia social, concebendo, o Estado como instrumento da sociedade para atingir os fins por ela almejados, reconhecendo a existência dos deveres a serem cumpridos. Desta forma, para assegurar o exercício dos direitos sociais, quais seriam o papel do Estado e do cidadão, os direitos e deveres dos mesmos, em relação ao custeio dos direitos sociais e qual seria o papel do tributo para promover a satisfação destes direitos constitucionalmente assegurados?

Partindo dessa problemática, pretende-se explanar, no decorrer deste trabalho, acerca das posições doutrinárias que se ocupam do tema em debate. Utilizando-se como referencial de pesquisa Greco (2005), Castro (2010), Nabais (2012), Costa (2011).

Esta pesquisa possui relevância, uma vez que se trata de tema atual e polêmico, envolvendo debate de caráter Constitucional.

2 DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO

Em 1º de fevereiro de 1987, reuniu-se a Assembleia Nacional Constituinte, para a elaboração da nova Constituição. O texto elaborado foi muito criticado por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu as pressões dos diferentes grupos sociais, o avanço em relação aos direitos das minorias, cuidou de medidas inovadoras como: o habeas-data e o código de defesa do consumidor e, pós-fim, ao regime autoritário.

De acordo com Greco e outros (2005), depois do preâmbulo, os constituintes declararam estar reunidos para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais e afirmarem um conjunto de valores supremos de uma sociedade fraterna. O texto começa a indicar os princípios fundamentais. Seguem-se os Direitos e Garantias Fundamentais onde se encontram os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos art. 5º e os Direitos Sociais, arts 6º e segs, nitidamente consagrados de valores e prestigiados no âmbito da sociedade civil. Logo a seguir, vêm às regras sobre nacionalidade, arts. 12 e 13, direito a partidos políticos, arts. 14 e segs e art. 17 e segs, ou seja, a primeira preocupação do constituinte foi definir o perfil básico da sociedade civil e de quem participa do processo de manifestação da vontade da coletividade. Só a partir do art. 18 é que se inicia a disciplina da Organização do Estado que surge como instrumento instituído pela sociedade civil para viabilizar direitos e deveres individuais e coletivos, sociais e políticos previamente enumerados. O foco central da CF/88, não é mais o Estado (aparato), mas a sociedade civil. A CF/88 passa a assumir o papel de definir a tessitura fundamental do convívio social que deve ser assegurada por esse instrumento. Estamos perante uma Constituição da Sociedade brasileira e não mais uma Constituição do Estado brasileiro.

Segundo, Castro (2010), quando a CF/88 foi promulgada não houve uma ruptura com as instituições anteriores, qualificando-se como típica carta compromisso, sua missão mais notória foi fazer a transição de forma lenta e gradual entre a ditadura e o Estado Democrático, revelando o seu compromisso pacificador e pluralista. Nenhuma outra Constituição em nosso país teve um antagonismo tão expressivo, as elites conservadoras, fizeram tudo o que estavam ao seu alcance para desacreditar

e mutilar a novíssima Carta política, atrás desse cartel de manobras impatrióticas escondia-se o propósito de restaurar os seus privilégios concedidos desde o Brasil colônia. Essa elite não criou nenhuma objeção às Cartas e aos Atos Institucionais outorgados pelo regime militar e, por isso, a nossa Constituição, trouxe uma síntese de nossas contradições e ao mesmo tempo os ideais de todas as mudanças almeçadas pelas demais classes sociais.

Continuando com os dizeres de Castro (2010, p. 128):

A Constituição de 1988, mais do que todas as anteriores em nossa saga constitucional, soube sentir o impulso da nação, para retratar com vistoso realismo o quadro social e as estruturas de poder imperantes na vida brasileira. Ao incorporar traços peculiares da paisagem brasileira, pintando-os até mesmo com exuberante brasilidade, a recente Constituição incorpora o sincretismo sócio-racial da nação e alguns valores tropicais, ao abrir, por exemplo, sucessivos espaços para a proteção do negro e do índio (arts. 5º, XLII, 231 e 232), da empregada doméstica (art. 7º, parágrafo único), dos meninos de rua (arts. 227 e segs), do velho aposentado (arts. 201 e 203), dos filhos naturais e adulterinos (art. 227, § 6º).

O art. 1º da CF/88 deixa claro que o Brasil é um Estado Democrático que destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos instituindo uma sociedade fundada na harmonia social, concebendo, o Estado como instrumento da sociedade para atingir os fins por ela almeçados, reconhecendo a existência dos deveres a serem cumpridos.

Os direitos sociais já vêm idealizados desde a parte preliminar da Constituição, se o constituinte assegurou o exercício dos direitos sociais é porque não existe um Estado Democrático sem o exercício dos direitos sociais e individuais, a harmonia da sociedade brasileira está entrelaçada ao Estado garantidor das liberdades, da igualdade, da justiça, do bem-estar e da segurança.

Elencados, principalmente, nos art. 6º ao art. 11 da CF/88, os direitos sociais, possuem o objetivo de promover minimamente uma vida digna a todos os membros da sociedade. Desta forma, os direitos sociais buscam minimizar as desigualdades sociais promovidas ao longo da nossa história e promover uma qualidade de vida aos indivíduos. Neste sentido, Costa (2011) diz que a CF/88 elencou inúmeros

direitos sociais a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito, preocupou-se com o sentido social da dimensão humana.

Conforme Yamashita e outros (2005, p. 59)

O Estado Democrático de Direito consiste basicamente na persecução da justiça social que busca redistribuição da renda e igualdade de chances a todos, ou seja, a capacidade existencial, econômica e cultural para viver e trabalhar num nível razoável; segurança social, bem estar social, consubstanciado especialmente na proteção existencial, garantindo a prestação de serviços públicos básicos (água, luz, transporte, educação; nos seguros sociais; assistência social) auxílio mínimo existencial e auxílios em catástrofe naturais, a fim de garantir um mínimo de dignidade humana ao cidadão.

Castro (2010), diz que, nos regimes de constituições rígidas e escritas, como é o caso do Brasil, ganham mais segurança, maior destaque, passando a fazer parte dos princípios fundamentais e institucionais do próprio regime econômico e social, auto-executável ou mesmo meramente programático, qualquer princípio constitucional é um mandamento vinculante do texto máximo, devendo ser obedecido ou invocado, ou pelo próprio particular em suas relações jurídicas concretas, ou pelo legislador ordinário, que vai regulamentá-lo.

De acordo com Costa (2011) quando a CF/88 garantiu o exercício dos direitos sociais e individuais, em uma sociedade fraterna, solidária e harmônica trouxe para si a responsabilidade de garantir os direitos fundamentais, automaticamente, tornou-se necessário implantar mecanismos idôneos capazes de levá-lo ao cumprimento dos seus objetivos pelos quais foram criados. Neste contexto, cabe ao ente estatal atuar com conformidade com os objetivos que o constituinte e a sociedade elegeram como prioritários. A legitimidade do Estado não provém de fontes externas à sociedade, pelo contrário, os poderes que lhe são conferidos limitam-se ao dever que possui de satisfazer os anseios sociais.

Para que o Estado possa intervir na ordem social é necessário fazer prestações positivas (direito de segunda dimensão) direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais programáticas, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais desiguais, é, portanto, promovendo a justiça distributiva.

Conforme, Barroso (1993, p. 109-110):

Na esteira do Estado intervencionista, surtido do primeiro pós-guerra, incorporaram-se à parte dogmática das constituições modernas, ao lado dos direitos políticos individuais, regras destinadas a conformar a ordem econômica e social determinados postulados de justiça social e realização espiritual, levando em conta o indivíduo em sua dimensão comunitária, para protegê-lo das desigualdades econômicas e elevar-lhe as condições de vida, em sentido mais amplo. Algumas dessas normas definem direitos, para o presente, que são os direitos sociais; outras contemplam certos interesses, de caráter prospectivo, firmando determinadas proposições diretivas, desde logo observáveis, e algumas projeções de comportamento, a serem efetivados progressivamente, dentro do quadro de possibilidades do Estado e da sociedade.

A exposição de Miranda (1992) é ilustrativa neste aspecto na concepção social, quando afirma que a igualdade é a concreta igualdade de agir e a liberdade à própria igualdade puxada para ação. Para o Estado Social Democrático de Direito o resultado almejado há de ser uma liberdade igual para todos, construída através da correção das desigualdades e não através de uma igualdade sem liberdade; sujeita às balizas materiais e processuais da Constituição; e suscetível, em um sistema político pluralista, das modulações que derivem de vontade popular expressa pelo voto.

Sarlet (1993), explana que os direitos sociais de segunda dimensão não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas, também as assim denominadas liberdades sociais. Estes direitos fazem com que aumente a aplicabilidade do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, e, de diminuir a extrema desigualdade ainda vigente em nossa realidade social.

Desta forma, os direitos sociais para além de sua função originária de instrumento de defesa da igualdade, elementos da ordem jurídica subjetiva, integrando um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo os ordenamento jurídico; sem a aplicabilidade dos mesmos, os preceitos constitucionais perdem a credibilidade e sua eficácia, gerando um descredito das normas vigentes no país.

2.1 Princípio da Solidariedade

Para termos solidariedade é necessário ter em nossas mentes que não podemos ser feliz, se outros estão tristes, ou seja, não adianta termos uma casa para morar se muitos moram debaixo da ponte. Se um de nossos semelhantes é afetado, nós também somos afetados, ou deveríamos de ser, pois, teoricamente, somos uno com o todo. Mesmo que cada um de nós é único, vivemos em sociedade, em coletividade em pluralidade e unicidade ao mesmo tempo, e, se um membro desta sociedade não vive de forma digna, o reflexo disso recai sobre todos os demais, com maior ou menor intensidade. E quando interagimos com esse todo enxergando o todo e se sentindo parte, responsável, deste todo, quando adquirimos a capacidade de se importar com os demais, incorporamos na nossa vida a solidariedade.

Segundo, JAPIASSÚ, MARCONDES (2006, p. 258)

Solidariedade designa um dever decorrente da tomada de consciência das obrigações recíprocas que ligam todo homem e seus semelhantes, pois cada um depende de todos. Quando a solidariedade deixa de ser mecânica para se tornar orgânica, traduzindo-se por trocas frutuosas entre os homens e as nações, torna-se fator de liberdade.

Se vivemos em um meio social estamos ligados aos nossos semelhantes, somos indivíduos livres e iguais, o próprio sentido de sociedade contempla o elemento solidariedade, já que evidencia um sistema equitativo de cooperação, onde os mesmos deveriam ser retribuídos adequadamente. O equilíbrio de todas as forças sociais só existirá quando estiver implantada a solidariedade.

O princípio da solidariedade social implica que todos contribuam para as despesas coletivas do Estado de acordo com a sua capacidade. Este preceito é uma prerrogativa instituída na CF/88, no art. 3º, I, “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade, livre, justa e solidária”. Tributando-se os cidadãos de modo a que as desigualdades efetivas entre esses se extinguem, propiciando, a cada um, uma existência mais digna.

De acordo com Costa (2011, p. 154)

O princípio da solidariedade social, está presente, no Estado Fiscal, o elemento redistributivo em favor daqueles cidadãos que não possuem condições de contribuir. É possível retirar parcela da riqueza dos mais abastados para financiar as atividades e prestações sociais dos menos

favorecidos. Este princípio serve como mecanismo potencializador da redução das desigualdades sociais, ao buscar uma distribuição da renda de forma mais igualitária. Essa responsabilidade é assumida pelo Estado, não como uma mera consequência da dimensão da arrecadação tributária, mas também como objetivo fundamental de promover a justiça social.

A justiça social, de acordo com Hoffe (1991), é uma obrigação social. Sua realização é exigida pelos homens numa troca, dentro de uma reciprocidade, o querer bem, a solidariedade e a compaixão são a estrutura que edifica a realização da justiça.

Costa (2011), apresenta que o princípio da justiça determina que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades básicas para todas as outras pessoas da sociedade. As liberdades básicas constituem condições essenciais para o desenvolvimento e exercício ativo das capacidades morais dos indivíduos, como por exemplo, por meio das liberdades políticas, de pensamento, de expressão religiosa, de associação, de ir e vir e a inviolabilidade de integridade física e moral. As liberdades fundamentais precisam ser partilhadas entre os cidadãos de forma igualitária, pois não é concebível que uma pessoa seja detentora de uma parcela maior dessas liberdades em detrimento de outro indivíduo, membro da mesma sociedade, de homens livres e iguais.

O termo solidariedade, segundo Godoi e outros (2005), apesar de plurívoco, aponta sempre para a idéia de união, de ligação, entre as partes de um todo. A solidariedade une, integra duas ou mais pessoas no seio de uma mesma obrigação jurídica ou no seio de um mesmo sentimento ou estado anímico. A solidariedade passa a ser efetivamente um elemento constitutivo do discurso jurídico hegemônico na medida em que são afirmadas as teses do pluralismo jurídico, no qual, o direito não se resume aos atos do legislador estatal, da efetividade social como elemento fundamental para a interpretação da norma e, principalmente, da necessidade de superação do fosso então existente entre Estado e a sociedade civil.

A solidariedade social é um elemento essencial e indissolúvel das contemporâneas teorias materiais da justiça, concebidas para se aplicarem à estrutura básica de sociedades de indivíduos livres e iguais, mas com distintas preferências morais e visões de mundo. O valor central e estrutural da solidariedade social no conceito de

uma sociedade democrática bem-ordenada extravasa em muito as manifestações mais visíveis de assistência social praticada por indivíduos e organizações não governamentais. Essas manifestações devem ser apoiadas e incentivadas pelos Poderes Públicos (inclusive pelo Direito Tributário).

De acordo com Greco (2005) a construção de uma sociedade solidária pressupõe o abandono egocentrismo, do individualismo possessivo, e a assunção, por cada um, de responsabilidades sociais, em relação à comunidade, e em especial em relação àqueles que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade. A solidariedade surge também no plano de critérios de congruências da legislação tributária e serve para identificar eventuais distorções internas do ordenamento jurídico ao versar determinada hipótese específica ou atua como instrumento para detectar desvios na produção da lei tributária. Neste plano, encontram-se as diversas questões relativas ao abuso de poder de legislar, proibição de retrocesso da legislação em relação aos direitos fundamentais (sociais).

Portanto, a sociedade solidária, baseada no princípio da solidariedade, reconhece, valoriza e incentiva a prática de atos solidários que distribuem os direitos e deveres fundamentais e moldam a divisão entre os indivíduos e dos benefícios gerados pela cooperação social.

2.2 Princípio da Capacidade Contributiva

O princípio da capacidade contributiva é um desmembramento do princípio da igualdade no Direito Tributário, representando a materialização do mesmo em prol de uma justiça social e deve ser compreendido em sentido objetivo (presença de uma riqueza passível de ser tributada) e em sentido subjetivo (determina qual parcela da riqueza pode ser tributada em virtude das condições individuais), portanto, o Estado é obrigado a cobrar o tributo não em razão da renda potencial das pessoas, mas sim da que a mesma efetivamente dispõe.

Para, Torres (1991), o relevante para a presente investigação sobre solidariedade é entender como o Direito Tributário-constitucional contemporâneo fundamenta ou justifica a norma central da capacidade econômica. Há três possíveis maneiras de

fundamentar e justificar a capacidade econômica. A primeira, é adotada pela economia política materialista de Adam Smith: os mais ricos, com maior capacidade econômica, devem arcar de forma preferencial com o financiamento do Estado, pois esse Estado existe ao fim e ao cabo para preservar sua propriedade e garantir o processo de acumulação de sua riqueza. O pai da economia política defende explicitamente o princípio da capacidade econômica. A segunda, possibilidade de fundamentação do princípio da capacidade contributiva é eminentemente econômica. Trata-se da teoria do sacrifício igual baseada na premissa de que os recursos econômicos agregam-se à renda ou o patrimônio de um indivíduo segundo uma curva decrescente de utilidade marginal. Segundo diversos economistas, a capacidade econômica baseada no sacrifício igual implicaria tendencialmente a adoção de alíquotas progressivas, o que é sujeito a diversas controvérsias microeconômicas e matemáticas. No Direito Constitucional-tributário contemporâneo de diversos países, consolidou-se uma terceira justificação da capacidade econômica: exatamente a que fundamenta dito princípio na solidariedade social.

É justamente na esfera da capacidade contributiva que o princípio da solidariedade ganha maior importância. Atualmente o fundamento da capacidade contributiva não leva em conta o número de benefícios oferecido pelo Estado, mas centra-se justamente na concepção de solidariedade social. Nesse viés, em função da solidariedade entre os cidadãos, a carga tributária recai sobre aqueles que possuem mais condições econômicas, aliviando os mais pobres e dispensando a incidência sobre os que estiverem abaixo do mínimo existencial. Esses últimos, pelo fato de não conseguirem se manter pelos seus próprios meios, além de serem isentos de contribuir, devem receber o devido auxílio público. Por conseguinte, o Ente Estatal estará cumprindo com o seu papel redistribuidor de riquezas (Costa, 2011).

O princípio da capacidade contributiva limita o excesso por parte do Ente Estatal, estabelece as prerrogativas para a implementação dos impostos, protege o mínimo existencial e como estes devem ser compartilhados, de acordo com a sua capacidade econômica, entre os cidadãos.

O art. 145, § 1º da CF/88, conforme Greco e outros (2005), introduziu o princípio da capacidade contributiva, isto significa que a partir de uma perspectiva do Estado

social a tributação não pode ser vista apenas como técnica arrecadatória ou de proteção do patrimônio, ele deve ser visto na perspectiva da viabilização da dimensão social do ser humano e, por isso, é fundamento dos impostos, se não existir a capacidade contributiva, não haverá espaço para a tributação.

Tipke e Yamashita (2002), em seus estudos afirmam que, o princípio da capacidade contributiva protege o mínimo existencial. Enquanto renda não ultrapassar o mínimo existencial não há capacidade contributiva. O mesmo resulta da dignidade humana e do princípio do Estado Social. O princípio da capacidade contributiva atende a ambos os princípios.

Desta forma, o intuito do princípio da capacidade contributiva na ordem jurídica tributária é a busca de uma sociedade mais justa onde a maior tributação recaia sobre aqueles que possuam maior riqueza, se tornando fundamental para união entre tributo e solidariedade social, além de ser uma faceta, um limite material do poder de tributar.

2.3 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, instituído no art. 37, da CF/88, ao estabelecer que o administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei, faz surgir uma garantia para os administrados, pois, qualquer ato da Administração Pública, somente terá validade, se respaldado em lei, ao mesmo tempo, representa um limite para a atuação do Estado, visando à eficiência na execução das políticas públicas.

Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo aquilo que a lei lhe impõe. Desta forma, a grande virtude do princípio da legalidade é jurisdicionar de forma global as relações entre o Estado e os administradores, eliminando quaisquer incertezas sobre a validade de suas ações e omissões, traçando uma clareza a linha demarcatória entre os campos da liberdade e os preceitos instituídos no campo normativo. A

legalidade desponta como a primeira limitação constitucional ao ente estatal de disciplinar em prol do bem comum o exercício da liberdade humana.

No campo da interpretação do Direito na perspectiva jurídico-constitucional, Lopes (2013), considera que, no Estado Democrático de Direito, o direito deixa de se vincular ao “império da lei” do positivismo em direção à “constitucionalização da ordem jurídica” do pós-positivismo. O Direito é um ordenamento jurídico complexo, marcado pela presença de regras e princípios como duas espécies normativas igualmente aplicáveis à vida dos indivíduos e do Estado. A composição estrutural do ordenamento jurídico é mais complexa que a de um mero conjunto hierarquizado de regras, aplicáveis à maneira do tudo ou nada, como entendia o positivismo. O ordenamento jurídico agora também é composto por princípios, os quais também possuem densidade normativa (integram o conceito de norma jurídica), vinculam os destinatários da mesma forma que uma regra de direito e não se eliminam reciprocamente. A norma jurídica não é mais um dado a priori, senão que um construído resultante do processo de hermenêutica. Além disso, no momento em que se busca determinar o sentido do texto jurídico, feito na realidade, é necessário contar com a participação dos interessados na produção do direito em concreto.

E acerca dessa necessidade imperiosa de legitimação do Direito, quem nos fala é Habermas (2003, p. 03), asseverando que:

Não é a forma jurídica enquanto tal que legitima o exercício da dominação política, mas tão só o vínculo com a lei legitimamente promulgada. E, em um nível pós-convencional de justificação, só são consideradas legítimas as leis passíveis de serem racionalmente aceitas por todos os co-associados em um processo discursivo de formação de opinião e vontade”.

Segundo, Castro (2010), a articulação das forças sociais em prol do desenvolvimento e dignidade dos seres humanos. Alude-se, aí, ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (princípio da eficiência). Exige-se, em suma, nessa perspectiva integrada das relações do Direito, Estado e sociedade, a convicção, por certo indispensável à visão crítica dos juristas do nosso tempo, de que o conjunto de normas e princípios constitucionais irradia efeitos não apenas reguladores, mas também transformadores das realidades sociais e políticas, além de pautas de comportamentos dirigidas não só para o funcionamento da instituição

estatal, mas para a generalidade da dinâmica social nos infindáveis aspectos das relações humanas.

Conforme, Lopes (2013), é nessa perspectiva que o princípio da legalidade ganha ressignificação, podendo ser entendido, atualmente, como a demanda por uma atuação constitucional e não apenas lícita. O centro gravitacional do ordenamento jurídico não é mais a lei, mas sim a própria Constituição. Isso significa que a Administração Pública deixa de estar submetida apenas a comandos legais expressos, passando a ter um dever de obediência à Constituição e aos princípios que estão na sua base. Assim, quando a atuação da Administração Pública envolver a concretização de um direito fundamental, esta tem o dever de agir, ainda que não disponha de uma lei que autorize a prática de tal ato, pois, sendo os direitos fundamentais sociais a base moral de uma comunidade de princípios, a sua concretização envolve a utilização dos chamados discursos de aplicação do Direito (Habermas e Günther), os quais podem ser manejados tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Executivo, sem que isso configure violação seja ao princípio da separação de poderes seja ao princípio da legalidade.

Portanto, a exigência de uma concretização judicial dos direitos fundamentais sociais implicaria a assunção pelo Poder Judiciário, jurisdição constitucional, essencial da política orçamentária do Estado. Os direitos fundamentais sociais exigiriam para a sua concretização por via judicial a desconsideração pelo Poder Judiciário, de forma tópica ou abstrata, do princípio da separação de poderes, já que, em primeiro lugar, cumpre ao Poder Legislativo e ao Executivo a implementação de políticas públicas. Além disso, a concretização direta pelo Poder Judiciário implicaria óbvia preterição do princípio da legalidade orçamentária, ao se consentir com decisões judiciais que podem adjudicar prestações materiais ao indivíduo, sem previsão orçamentária ou se o Poder Legislativo pudesse oferecer respostas imediatas e soluções adequadas aos problemas vigentes da não aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais e para isso deveria de ser dotado de assessorias técnicas e especializado.

3 OS DIREITOS SOCIAIS E O DEVER DE PAGAR IMPOSTOS

A alta carga tributária existente no País, cumulada com a ideia já propagada pelo senso comum de que o tributo contém carga extremamente abusiva, acaba sendo vista, como uma norma de rejeição social. O dever constitucional de contribuição ao financiamento do Estado é antes de tudo, um dever de solidariedade. O tributo é um dever fundamental, desta forma, sem esse dinheiro, o Estado não consegue gerir os bens públicos nem implementar as políticas públicas.

Lembrado por, Pulsen (2007), tributos são prestações em dinheiro, que o Estado, no exercício de seu poder de império, exige com o objetivo de obter recursos para o cumprimento de seus fins. A ideia de instituir tributos foi criada como solução para o financiamento estatal a fim de serem cumpridos os seus deveres, e, principalmente, que sejam concretizados e efetivados os direitos sociais.

De acordo com, Loss (2015), no Estado Fiscal, as necessidades públicas são eminentemente satisfeitas pelo estado e suas divisões, e não por serviços prestados diretamente pelos próprios cidadãos; os encargos em dinheiro exigidos dos cidadãos para custear as atividades deixam de ser esporádicos (como ocorria no Estado Patrimonial) e passam a ser regulares e estáveis; as novas funções assumidas pelos Estados contemporâneos provocam a necessidade crescente de novos recursos, tornando o imposto uma instituição política fundamental; sendo uma prestação compulsória, o imposto traz em si a marca da soberania do Estado, entretanto, o Estado Social Fiscal também resultou ineficaz. A tentativa de garantir uma situação de bem-estar geral que permitisse o desenvolvimento da pessoa humana fez com que o Estado do Bem-Estar Social passasse a sofrer contestações, seja devido ao crescimento insuportável da dívida pública, à recessão econômica, ao abuso na concessão de benefícios com o dinheiro público, ao seu assistencialismo sem a correspondente fonte de receitas. O que se vê é que, de alguma forma, o projeto do Estado Social, quando se constituiu, sofreu por sua incapacidade em construir o protótipo antropológico que lhe compõe o sentido. O princípio do Estado Fiscal sinaliza no sentido de que o Estado Democrático de Direito vive de tributos que constituem o preço da liberdade, são cobrados de acordo com os princípios de

justiça e de segurança e se distribuem segundo as escolhas orçamentárias fundadas em ponderação de princípios constitucionais.

O Brasil, mesmo sendo um Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF/88), vem sofrendo uma crise devido ao crescimento indiscriminado da dívida pública, que não consegue gerir os seus bens, que gasta mais do que arrecada, que desvia dinheiro público (corrupção), e que se vê imerso a um buraco negro e a solução para tudo isso é a reestruturação do sistema tributário, com o controle dos gastos públicos, o redirecionamento das despesas vinculadas às políticas sociais e certa regulação do social e do econômico.

A República Federativa do Brasil é, indubitavelmente, um Estado Fiscal. Não apenas Fiscal, mas Democrático Fiscal. A Carta Maior reitera-se, não traz a fiscalidade, nem os deveres fundamentais de modo expreso como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Entretanto, permite que os contornos do Estado Fiscal Democrático sejam delineados a partir dos princípios e dos valores instituído na CF/88 e no Código Tributário Nacional (CTN).

De acordo com, Siqueira (2009, p. 117):

Os direitos representam aquilo que o Estado deve proporcionar aos indivíduos, e deveres se referem àquilo que os indivíduos devem proporcionar à sociedade e o Estado. Então, tem-se um ciclo: a realização de certos direitos depende de algumas prestações estatais, que, por sua vez, dependem, pelo menos em parte, do cumprimento de deveres pelos indivíduos, especificamente o dever de pagar impostos.

Nabais (2012), afirma que, os deveres fundamentais constituem posições universais e permanentes. De um lado, os deveres fundamentais são encargos ou sacrifícios para com a comunidade nacional, que valem relativamente a todos os indivíduos e não apenas relativamente a alguns deles, ou seja, os deveres fundamentais pautam-se pelo princípio da generalidade ou da universalidade, configuram-se como essenciais, não de revelar-se importantíssimo para: a existência, subsistência e funcionamento da comunidade organizada num determinado tipo constitucional de estado ou para a realização de outros valores comunitários, com forte sedimentação na consciência jurídica geral da comunidade. Por detrás, dos deveres fundamentais, estão, a dignidade da pessoa humana individual e institucional. Com efeito, a este

critério material, que parte da ideia de homem como ser autónomo, livre e responsável (que se impõe como princípio e fim do estado e da sociedade), se deve a unidade de sentido de todo o complexo normativo polarizado em torno dos direitos fundamentais sociais, unidade de sentido que é cultural simultaneamente positiva e histórica, pluralista e aberta. É de referir que todos os deveres fundamentais limitam de algum modo os direitos fundamentais.

Se o Estado exige os tributos em razão de um dever de solidariedade, isto significa igualmente que a função da exigência tributária não é meramente fiscal. A função da imposição é encontrar receitas, intervir nas regras da economia, do social e do cultural. O tributo, na forma de imposto, torna-se o instrumento para realizar a justiça que opera por meio da redistribuição dos rendimentos. A repartição das despesas públicas só pode ser perante bens e serviços indispensáveis, portanto, que devem ser colocados à disposição de todos. As liberdades individuais e coletivas dependem da atuação e dos recursos públicos, também, sobre a cooperação e a contribuição de todos os cidadãos.

De acordo com, Godoi e outros (2005), o grande desafio para aqueles que lidam com o Direito Tributário é encontrar o ponto de equilíbrio entre os valores constitucionalmente consagrados e os valores protetivos da liberdade e modificadores da solidariedade. E, é somente encontrando o ponto de equilíbrio que iremos construir uma tributação efetivamente justa.

Os encargos cobrados pelo Estado para satisfazer os direitos sociais é essencial para a concretização dos seus objetivos e valores constitucionalmente consagrados. Sem a arrecadação fiscal, o Estado não é capaz de suportar os custos necessários para cumprir com os seus deveres. Devido à estrutura vigente o Brasil depende da arrecadação dos tributos para custear os direitos sociais.

Segundo, Soares (2011), o Estado precisa de receitas originárias (de sua própria atividade) e de receitas derivadas (tributos) para garantir e acolher todos os direitos previstos, e para isso é necessário o dever fundamental de pagar impostos. Os deveres fundamentais residem nos direitos fundamentais reconhecidos. O Estado na condição de garantidor dos direitos fundamentais, por sua vez, não pode deixar de

impor um dever e, estes deveres, com base na sua fundamentação constitucional, devem ser compreendidos enquanto categoria jurídica própria e não como uma categoria ético-estatal. Desta maneira, os deveres fundamentais não dependem de uma consagração constitucional expressa, bastando-se com uma consagração implícita como acontece com o dever de pagar impostos, dever este que ninguém duvida que tenha consagração na Constituição.

Conforme, Nabais (2012), os deveres associados aos direitos econômicos, sociais e culturais apresentam uma ligação tão íntima que, em larga medida, os transforma, seja em autênticos direitos-deveres ou direitos praticamente funcionalizados, seja numa categoria própria de direitos – os chamados direitos de solidariedade. Como exemplo, temos o direito de escolaridade básica, um direito de dupla natureza que não tem por função única ou exclusiva a dignidade dos cidadãos, antes é também, e de modo especial, uma garantia de um mínimo de igualdade de oportunidades e uma condição de preservação e funcionamento regular de uma sociedade democrática.

De acordo com Siqueira (2009), a responsabilidade estatal é estabelecer o mínimo existencial, mantê-lo e, ainda, oferecer oportunidades a todos os indivíduos, para que eles possam potencializar suas liberdades. O mínimo existencial constitui-se, em síntese, pelo bloco de oportunidades mínimas devidas a todo e qualquer ser humano, a fim de que possa desenvolver-se adequadamente e ter uma vida minimamente digna. Desta forma, os seres humanos têm valores básicos ou exigências que lhe permitem desfrutar de uma vida minimamente digna e sem os quais não seria viável, e isso é uma parte do que elas podem exigir do Estado, a outra parte é a manutenção desses valores: oportunidades mínimas ou o mínimo existencial.

Para a concretização dos direitos sociais, o dever de pagar impostos, é uma prerrogativa essencial. Mas, não é a única coisa a se fazer, outras medidas tão importantes quanto são necessárias para assegurar a efetividade destes direitos. O correto direcionamento das verbas arrecadadas deve ser uma prioridade na reestruturação do governo, só assim garantirá um mínimo existencial a todos sem a

justificativa da reserva do possível. E sem gerar o na sociedade um descrédito das ações estatais devido ao não cumprimento das normas.

De acordo com Soares (2011, p. 213)

Para garantir um direito de liberdade, quando para promover um direito social, se dá por meio de ações governamentais. Ou seja, quando contribuimos solidariamente, por meio do dever fundamental de pagar tributos, com intuito de promoção da liberdade e conseqüente manutenção do Estado, parte dessa contribuição dá base para concretização desses direitos por meio de políticas públicas. Logo, as políticas públicas necessariamente geram custos ao Estado. Por meio das instituições governamentais empresta-se legitimidade e universalidade às políticas públicas. Em outras palavras, as políticas públicas, nesse modelo, cobram legalidade, e, portanto, cumprimento por parte dos responsáveis e atingem todas as pessoas da sociedade independentemente do grupo a que por ventura pertençam.

Nabais (2012), afirma que o imposto não pode ser visto nem como um mero poder para o Estado, nem como um sacrifício para os cidadãos, constituindo antes o contributo indispensável à vida organizada no seio uma comunidade. Um tipo de Estado que tem na subsidiariedade da sua própria ação, economia e social, e no primado da autorresponsabilidade dos cidadãos para o seu sustento, o seu verdadeiro suporte. Desta forma, o conteúdo normativo dos deveres fundamentais não se basta com o conceito de imposição constitucional e, por outro, que tal conteúdo não prescinde da sua concretização ou conformação do legislador. Cada dever fundamental, porque constitui um instituto jurídico cujo significado essencial para a comunidade e para os indivíduos é formalmente reconhecido e normativamente valorizado pela constituição, há de ser visto ou perspectivado como uma unidade do respectivo preceito constitucional com a correspondente conformação legal necessária à sua concretização conteudística e/ou à sua sancionação, ou seja, os deveres fundamentais são para os particulares e para a administração essencialmente deveres legais e não deveres constitucionais.

Portanto, tanto o indivíduo em relação ao Estado, quanto o Estado em relação ao indivíduo tem deveres a serem cumpridos. E os deveres as normas postas pelo sistema constitucional, como o dever de pagar impostos, devem ser entrelaçados aos direitos fundamentais sociais e devem ser objetivamente eleitos, isto é, decorrer de uma escolha que permita satisfazer qualquer plano de vida, independentemente

da condição socioeconômica do Estado, como garantidor dos direitos sociais e dos indivíduos.

4 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Para que haja real efetividade dos direitos sociais é necessário o compromisso de diversos setores da sociedade, pois, sem os direitos sociais assegurados não se promove as liberdades e nem se desenvolve a dignidade humana, tampouco reduz o abismo da desigualdade social e não se constrói uma sociedade mais justa e fraterna. Para instituir um efetivo Estado Democrático de Direito é necessário implantar valores protetivos e modificadores do perfil da sociedade e prestigiar valores e finalidades sociais.

Conforme, Alexy (2009), o direito de uma pessoa é aquilo que lhe cabe ou lhe é devido enquanto pessoa, e aquilo que os outros são obrigados ou vinculados a lhe garantir ou a respeitar. Portanto, quando se indaga se, em um determinado sistema jurídico, um sujeito de direito tem determinado direito subjetivo, está-se diante de uma questão jurídico-dogmático. Toda liberdade fundamental é uma liberdade que existe ao menos em relação ao Estado. Toda liberdade fundamental que existe em relação ao Estado é protegida, no mínimo, por um direito, garantido direta e subjetivamente, a que o Estado não embarace o titular da liberdade no fazer aquilo para o qual ele é constitucionalmente livre. Uma proteção positiva de uma liberdade em face do Estado surge de uma combinação de uma liberdade com um direito a uma ação positiva. O indivíduo está inserido nesse status sempre que o Estado a ele reconhece a capacidade jurídica para recorrer o aparato estatal e utilizar as instituições estatais, ou seja, quando garante ao indivíduo prestações positivas, criando meios jurídicos para realização destas prestações. O fato de um indivíduo ter esse tipo de pretensão em face ao Estado significa, em primeiro lugar, que tem ele direito a algo em face do Estado e, em segundo lugar, que tem uma competência em relação ao seu cumprimento. A existência de dessa competência é uma condição necessária para que o indivíduo se encontre no status positivo.

Segundo Sem (2010, p. 9):

O século XX estabeleceu o regime democrático como modelo preeminente de organização política. Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito

disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social. Superar esses problemas é uma parte central do processo de desenvolvimento. É importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Para combater os problemas que enfrentamos temos de considerar a liberdade individual um compromisso social. Oportunidades sociais de educação a assistência médica, que podem requerer a ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem nossas iniciativas para vencer privações.

De acordo com, Castro (2010), O Estado e a sociedade brasileira estão falhando quanto à garantia das condições mínimas de existência humana digna, sem o que inviabiliza-se a fruição dos direitos fundamentais do homem. Sem o mínimo existencial frustra-se o sistema supralegal de proteções essenciais, aprofundando-se o fosso do nominalismo e do semantismo constitucional, ou seja, perde parte da efetividade da maioria das normas constitucionais. Melhor pensando, cinde-se a eficácia social da Constituição, que passa a operar seletivamente: efetiva-se para uma minoria em condições de desfrutar em plenitude os direitos básicos à dignidade humana, mas esmorece para aqueles destituídos de meios para viver no cotidiano o padrão existencial idealizado pela Lei Maior. E acrescenta:

Que o Brasil continua no grupo dos cinco países com maior concentração de renda do planeta. Não consegue satisfazer as necessidades básicas mínimas, deixando a sua população, sem alimentação suficiente, sem casa para morar, sem vestuário digno, sem assistência de saúde, sem instrução, sem meio de transporte e sem condição de satisfazer as necessidades pessoais e familiares básicas, o brasileiro, fica impedido materialmente de realizar sua inserção no meio social em padrões de dignidade, de exercer as liberdades fundamentais que a Constituição assegura, tampouco de pôr em prática as expressões naturais de personalidade, a liberdade de pensamento, da manifestação de opinião, de associação, da autoproteção da imagem e da honra, de aproveitamento e ascensão no mercado de trabalho, de constituição de família, de viajar no território nacional e ao exterior em tempo de paz, dentre tantas outras coisas.

Tal é o drama do constitucionalismo democrático da pós-modernidade: dar efetividade – em sociedades de classes heterogêneas e conflitivas, não raro com

interesses sectarizados e justapostos, em permanente transformação, vivendo em regime de crescente escassez, num mundo aturdido pela explosão demográfica e segregado pelo poder econômico tecnológico – as normas e princípios selados com antinomias seculares e demandados a atender a miríade de reclamos emergentes da dramaturgia social.

De acordo com Godoi e outros (2005, p. 151):

Existe igualdade equitativa de oportunidade quando a sociedade dispõe de meios de minimizar a influência (moralmente arbitrária) da desigual distribuição de dotes naturais entre os indivíduos, principalmente o fato de ter nascido numa posição social privilegiada (igualmente arbitrário de um ponto de vista moral). Ou seja, a igualdade equitativa de oportunidade não permite que a posição socioeconômica do indivíduo interfira de maneira determinante no sucesso da implementação de seus talentos e motivações. Programas sociais de educação e cultura destinados a desvanecer barreiras de classe e financiados com tributos desconcentradores de riqueza são alguns instrumentos que podem garantir a igualdade equitativa de oportunidades. As desigualdades na distribuição de renda e riqueza somente serão justas se melhorarem as expectativas dos menos favorecidos.

Segundo, Sem (2010), a criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida, melhorar a educação básica e serviços de saúde elevam diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial da pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for a educação básica e serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria. As oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece que influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como, por exemplo, levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas.

Pontes de Miranda (1999) define eficácia jurídica como aquilo que se produz no mundo jurídico em decorrência de fatos ocorrentes no mundo concreto e que foram juridicizados de alguma forma em determinado momento, traduzindo-se, portanto, em um atributo do fato jurídico. Para a construção da eficácia das normas sociais é necessário criar políticas públicas que estão em consonância com princípios constitucionalmente consagrados

Conforme, Sem (2010, p. 358):

A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhoradas por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação, incluindo ausência de censura, expansão da educação básica e escolaridade, aumento da independência econômica e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a serem cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a ideia do público como um participante ativo da mudança, em vez de recebedor dócil e passivo de instruções ou auxílio concedido.

Soares (2011) explana que o Estado, seu governo e administração pública devem atuar fazendo uso da racionalidade argumentativa, fundamentando passo a passo a eleição de determinada política pública, não devendo esses agentes estatais apenas atuar é preciso uma ampla combinação entre meios disponíveis, via de ação e intencionalidades que, um amplo processo argumentativo, em situação, conduzido pelos princípios de direitos convocados pela ação às soluções. As políticas públicas, nesta forma, cobram legalidade e, portanto, cumprimento por parte dos responsáveis e atingem todas as pessoas da sociedade, independentemente do grupo a que por ventura pertençam. Sendo necessário ao próprio governo fazer cumprir as políticas públicas não havendo sanções por parte de outros grupos sociais, monopólio estatal.

Segundo, Sarlet (2015), os direitos fundamentais prestacionais, por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos, a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, sendo, na medida desta aptidão, diretamente aplicáveis, aplicando-se-lhes (como muito mais razão) a regra geral, já referida, no sentido de que inexistente norma constitucional destituída de eficácia e aplicabilidade. O quanto de eficácia cada direito fundamental a prestações poderá desencadear dependerá, por outro lado, sempre de sua forma de posituação no texto constitucional e das

peculiaridades de seu objeto. Justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais terem por objeto; em regra as prestações do Estado diretamente vinculadas à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais, a ponta-se, como propriedade, por sua dimensão economicamente relevante, ainda que se saiba, como já frisado alhures, que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão positiva e, portanto, alguma relevância econômica.

O fazemos convictos de que também estas normas são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras programações de cunho ideológico ou político. Todas as normas constitucionais, mesmo as que fixam programas ou tarefas para o Estado, possuem o caráter de autênticas normas jurídicas, no sentido de que mesmo em qualquer ato concretizador se encontram aptas a desencadear algum efeito jurídico. Para além do que já foi dito neste sentido, faz-se oportuna a referência à lição de, Canotilho (1982), reforçando o entendimento de que normas desta natureza correspondem às exigências do moderno Estado Social de Direito, sendo, portanto, inerentes à dinâmica de uma Constituição dirigente, no sentido de que estas normas impõem aos órgãos estatais, de modo especial, ao legislador, a tarefa de concretizar (e realizar) os programas, fins, tarefas e ordens nelas contidos

Conforme, Sacchetto e outros (2005, p. 48):

Legisladores nacionais estão obrigados a respeitar não apenas os parâmetros constitucionais internos (respeito aos princípios da capacidade contributiva e da razoabilidade), mas também aqueles comunitários da perspectiva do possível contraste efetivo entre finalidade de norma e meios utilizados para seu atingimento, especialmente quando o fim se concretize naturalmente na matéria fiscal, em quantificações econômicas, sempre que o meio seja insuficiente ou excessivo.

De acordo com, Santos (2015), a partir do ponto de vista econômico, para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República previstos na Constituição de 1988, é necessário que o Estado estimule ou exerça atividade econômica, provendo o funcionamento de seus órgãos e proporcionando a realização de suas funções. O Estado democrático social da metade do século XX ou início do século XXI preocupa-se em garantir a lei e prestar serviços com eficiência, o que implicará em outra reforma: a do Estado gerencial. Para o alcance da organização política-administrativa, financiamento das políticas sociais e desenvolvimento do conjunto de

atividades estatais, é preciso o ingresso de receitas, originárias ou derivadas. Essa captação de recursos deve obedecer a um instrumento eficaz, transparente e com possibilidades à fiscalização. Para tanto, é indispensável o planejamento antecipado das receitas e despesas no âmbito público. A base das receitas e dos gastos públicos está no planejamento e gestão dos recursos financeiros concretizados através do orçamento, que deve levar em conta os interesses da sociedade.

Nas palavras de Harada (2011, p. 62):

No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário.

Portanto, os recursos arrecadados devem retornar à sociedade na forma de bens e serviços que, positivamente, dê nova forma a sua realidade, objetivando o aperfeiçoamento do setor público no Brasil e, conseqüentemente, uma eficiência administrativa como garantia de eficácia dos direitos sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os custos dos direitos sociais necessitam de financiamento público via instituição de impostos, que necessita de uma atividade estatal específica. O descrédito que o cidadão tem em relação à atividade estatal acerca da destinação dos tributos faz com que crie um ciclo vicioso, onde a população economicamente ativa sonegue os impostos por desacreditar na máquina administrativa, ineficiência, e o Estado mesmo arrecadando, às vezes, o “suficiente” não gere bem os bens públicos, os agentes políticos devido a inúmeros fatores, como por exemplo, a corrupção passiva e ativa, oneram os cofres públicos, e tudo isso, mais as transformações culturais e sociais em constante movimento, geram uma inaplicabilidade dos direitos sociais.

Os direitos fundamentais sociais e o dever de pagar impostos devem coexistir, para a concretização do Estado Democrático de Direito, tão almejado pela nossa Constituição. Os impostos desempenham papel extrafiscal, porquanto possui natureza redistributiva das riquezas, sendo aplicada de forma correta, diminui a desigualdade social e promove a igualdade, a liberdade e a justiça, ou seja, atua como equalizador das desigualdades sociais, redistribuindo renda e proporcionando o bem-estar geral da população.

A reserva do possível é uma espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais e, é também uma garantia de que os direitos fundamentais sociais serão aplicados, pois tem o intuito de salvaguardar o núcleo essencial dos direitos sociais, garantindo a reserva do mínimo existencial. O difícil é colocar uma baliza para saber o que é, realmente, o mínimo que dignifica a vida.

Os políticos, em todas as esferas, executivo, legislativo e judiciário, principalmente, nas esferas executiva e legislativa, devem cumprir melhor os seus papéis e garantir de forma eficiente a aplicabilidade dos direitos sociais. Governando para a população, coletividade, e não para os interesses privados. Evitando assim o descrédito do cidadão em relação à esfera pública.

A população precisa ser mais participativa e cobrar mais ação dos agentes públicos. Essa realidade só existe porque não exercemos o nosso papel de cidadão

participativo e de transformador social. Votar não é suficiente, precisamos agir mais e discursar menos. Aí sim começaremos ver as transformações ocorrerem e tudo começa com uma escolha consciente dos nossos candidatos.

É importante salientar que os cidadãos não são meros destinatários das políticas sociais, devem também ser sujeitos ativos das ações públicas. Se tanto os cidadãos quanto os agentes públicos estiverem adequadamente informados sobre os seus direitos e deveres e a população souber da eficiência do Estado e puder cobrar a falta de aplicabilidade das leis e dos programas aí sim se verá um Estado Fiscal Democrático, solidário e igualitário, cumprindo a lei, garantindo de forma eficiente os direitos sociais.

A noção de uma sociedade solidária, tal como projetada pelo constituinte, pressupõe uma mudança nos valores, às normas instituídas pelo governo, podem influenciar características sociais, os valores prevalecentes e os costumes sociais também respondem pela ausência da corrupção, que são influenciados por discussões políticas e interações sociais e que são manifestadas pela liberdade de participação. Então, quando o governo inserir mais os cidadãos na esfera política estes criaram laços mais profundos, irão se sentir parte da esfera estatal, zelando e protegendo mais aquilo que é seu e da coletividade.

É necessário justificar as políticas públicas, ordená-las por relevância de acordo com o ordenamento jurídico, princípio da legalidade. Quando o cidadão perceber que o Estado cumpre a Lei vai se empenhar para cumprir com os seus deveres, sonhando menos o Estado. Quando todos os cidadãos e o Estado fizerem a sua parte, cumprindo com as suas obrigações e deveres, finalmente será alcançada a eficiência e aplicabilidade de fato dos direitos sociais e neste momento serão cumpridos os preceitos básicos dos direitos fundamentais, tais como a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Vírgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade das Normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Código Tributário**. 60 ed. São Paulo: Saraiva, 2015
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra, 1982
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e o comunitário**. 2ed. Rio de Janeiro: Forende, 2010.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da, L.S, Linara da. A solidariedade na perspectiva do Estado Fiscal: a cidadania solidária promovendo políticas públicas tributárias de inclusão social. **Revista de Estudos Jurídicos da Universidade de Santa Cruz do Sul**, Santa Cruz do Sul, ano.15, nº 22, 2011.
- GODOI, Marciano Seabra. Tributo e Solidariedade Social. In: GRECO, Marco Aurélio, GODOI, Marciano Seabra (coord). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.
- GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio, GODOI, Marciano Seabra (coord). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. **Faticidade e validade: uma introdução à teoria discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito**. Tradução: Menelick de Carvalho Netto. Disponível em: <http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=242>>. Acesso em: 4 de out. 2015
- HARADA, Kyioshi. **Direito financeiro e tributário**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011
- HÖFFE, Otfried. **Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do estado**. Tradução: Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991.
- JAPIASSÚ, Hilton, MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. 4 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- LOPES, Jose Domingos Rodrigues. Legalidade para a Administração no constitucionalismo atual. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3822, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26179>>. Acesso em: 3 out. 2015.

LOSS, Marianna Martini Motta. Dever fundamental de pagar impostos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4256, 25 fev. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/32339>>. Acesso em: 4 out. 2015.

NABAIS, José Casalta. **O deve fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional de estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2012.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado do direito privado**: parte geral. Campinas: Bookseller, v.1, 1999.

SACCHETTO, Cláudio. O Dever de Solidariedade no Direito Tributário: o ordenamento Italiano. In: GRECO, Marco Aurélio, GODOI, Marciano Seabra (org). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

SANTOS, Rebeca Drummond de Andrade Müller e. O Orçamento Público como Instrumento de Controle Social e Accountability. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**. Belo Horizonte, v.1, jan. 2015

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem. Mínimo Existencial e o Dever de Pagar Tributos, ou Financiando os Direitos Fundamentais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n.1, ago-dez. 2009.

SOARES, Cury Hector. As Políticas Públicas e o objeto da relação tributária: da existência do dever de pagar impostos e de quando direitos nascem em árvores. **Revista Científica**, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, 04 ag. 2011.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Ideia de Liberdade no estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

Yamashita, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio, GODOI, Marciano Seabra (org). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.