

# O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR IMPOSTOS E A CONSCIÊNCIA CIDADÃ DO CONTRIBUINTE

**SCHIAVO, Regina**

**Resumo:** O custo para se garantir os direitos fundamentais sociais Constitucionais no Brasil, dependem de financiamento público, através do chamado tributo, mais conhecido como imposto. O imposto dentro do regime democrático de direito é essencial para a efetivação de políticas públicas idealizadas através de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Dever fundamental de pagar impostos. Consciência cidadã do contribuinte.

**Abstract:** The costs to ensure fundamental rights Constitutional social in Brazil, rely on public funding, through the so-called tribute aka tax. The tax within the democratic rule of law is essential for the execution of public policies devised by public services.

## Introdução

Para a concretização do modelo de Estado preconizado pela Carta Constitucional brasileira de 1988, aonde os serviços públicos sociais desempenham papel fundamental no contexto de Estado Democrático de Direito, se faz necessário meios financeiros que os realize. A promulgação da Carta Magna trouxe desafios de ordem prática para a administração pública, principalmente pela vasta gama de direitos sociais implantados por uma Constituição protetiva socialmente falando.

Saímos, de uma época de Estado liberal, para Estado de direitos sobretudo sociais em grande escala, como por exemplo: direito á saúde, educação, segurança, enfim, englobando –se o princípio da dignidade humana que se torna “norte “no contexto de administração pública a partir da nova Constituição. No entanto com a nova fase da globalização da década de 90, ocorreram concomitantemente mudanças na atuação do Estado, sob o fundamento de reordenar sua posição estratégica transferindo à iniciativa privada atividades então executadas pelo Poder Público.

De nada adianta exaustivos debates sobre a efetividade e o alcance das normas Constitucionais, a respeito da possibilidade de judicializar esses direitos ou

atribuições mínimas e máximas do Estado perante a coletividade se não houver dinheiro para financiar os anseios de uma sociedade mais consciente e ativa.

Nesse contexto várias discussões vieram à tona, questionando o papel do tributo na consecução de políticas públicas, diante da notória dificuldade de o Estado fazer frente às demandas sociais crescentes.

Diante disto, o problema que busca enfrentar o presente artigo, diz respeito a dificuldade de o Estado, cada vez mais, em cumprir seu papel de concretizar os direitos sociais expressos pela Constituição e implantar uma consciência cidadã em cada brasileiro que o tributo é um dever fundamental de todo cidadão em favor de si mesmo.

Destarte, o objetivo central deste estudo concentra-se, pois, no dever fundamental de pagar impostos como requisito intransponível para a implementação de políticas públicas, com vistas à concretização da justiça e da solidariedade social. Busca-se afirmar o papel fundamental do imposto enquanto instrumento indispensável para a concretização do Estado Democrático de Direito, sobretudo pela necessidade de financiamento das políticas pública.

Viabilizadora dos direitos fundamentais sociais em um contexto de amplas e profundas desigualdades, como ocorre no Brasil. vistas à concretização de justiça e de solidariedade.

## **O dever fundamental de pagar impostos**

Por força da Constituição Cidadã de 1988, momento histórico para o Brasil pós-ditadura, inaugurou-se um discurso de Estado voltado à promoção do bem-estar social, implantando-se um Estado Democrático de Direito, consoante dispõe a Carta Magna, em seu artigo 1º. Assim retratada por Ricardo Lobo Torres:

Assiste-se, nesta virada do século XX para o XXI, à passagem do modelo do Estado Social de Direito (ou Estado de Bem-estar Social, Estado da Sociedade Industrial, Estado Pós-Liberal, etc.) para o Estado Democrático de Direito (ou Estado Subsidiário, Estado da Sociedade de Risco, Estado de Segurança, etc.), com a conseqüente alteração da estrutura da fiscalidade, máxime daquela referente aos ingressos contra prestacionais, ou seja, dos tributos e preços públicos exigidos como contrapartida pela entrega de prestações de serviço público essencial ou concedido.

O dever fundamental de pagar impostos consubstancia-se pela realização dos princípios da capacidade contributiva, da dignidade da pessoa humana e da

solidariedade, como expressões Constitucionais de uma ética fiscal pública. É o entendimento de Cruz e Amorim:

O exercício da cidadania ativa percorre todos os momentos de funcionamento da vida pública. O cidadão deve pagar seus impostos, consciente de que está contribuindo para o bem da coletividade, mas seu dever não termina aí. O cidadão consciente participa de forma ativa das decisões de natureza pública e deve lutar para que se amplie seu poder de participação e de decisão, só assim teremos uma democracia substantiva.

O tributo volta a ser concedido como aquele cobrado na justa medida da proporcionalidade, respeitando-se as diferenças e semelhanças entre os contribuintes, sua capacidade contributiva, o mínimo necessário existencial e o máximo confiscatório, além de outras tantas condições impostas, principalmente as de foro constitucional. Lembra José Casalta Nabais “[...] que o tema dos deveres fundamentais é reconhecidamente considerado dos mais esquecidos da doutrina constitucional contemporânea”. Segundo o autor português, isso ocorre por que:

Como forma histórica de solução da relação de tensão entre o poder, não se podia deixar de conferir dominância a luta pelo direito, expressa na afirmação específica das posições jurídicas *activas* dos particulares face ao poder, e o que levou a dar primazia quase absoluta à reivindicação da noção de direitos *subjectivos* públicos (...) se tratou tão só de dar prioridade à liberdade (individual) sobre a responsabilidade comunitária, o que se impõe, uma vez que esta pressupõe, não só em termos temporais mas também em termos materiais, a liberdade, que assim constitui um *prius* que dispõe de primazia lógica, ontológica, ética e política face a responsabilidade.

Assim, o dever fundamental de todo cidadão de pagar tributos é um dever em favor de si mesmo, como cidadão contribuinte e elemento integrante de uma coletividade que lhe oferece toda uma estrutura para conduzir sua vida esobrevivência com harmonia, liberdade e satisfação. O dever de pagar tributos é o preço desse sistema. Portanto, a realização dos ideais sintetizados pela leitura do preâmbulo da Constituição pode-se dar tanto pela atuação individual dos cidadãos, motivada por um espírito humano de solidariedade e coletividade, como também e principalmente pela atuação do Estado na realização da sua tarefa. Entretanto, depender da bondade e solidariedade inatas ao ser humano na construção de uma sociedade justa pode ser algo utópico e remoto.

Entendemos que a falta de participação do cidadão, isto é, a falta de cidadania, precisamente a falta de garantia de cidadania fiscal por parte do Poder Público, com a não implementação efetiva de mecanismos de participação ativa do cidadão na política fiscal e tributária, fomenta, sobremaneira, a incredulidade

na baixa legitimação quanto ao dever de recolher tributos, pois tal obrigação é encarada pelo povo apenas como mera imposição estatal, e não como uma verdadeira construção coletiva do Estado Social e Democrático de Direito.

### **Estado Democrático de Direito e os Custos dos Direitos Sociais.**

A Constituição Federal de 1988 representou a consolidação da redemocratização do Estado Brasileiro. Após 20 anos de ditadura militar, a nossa sociedade encontrava-se sufocada pelo regime autoritário, acirrando-se os ânimos para urgentes mudanças, não apenas quanto ao regime político. De uma maneira superficial, podemos dizer que a Constituição Federal de 1988 ofereceu uma vasta gama de direitos fundamentais individuais e coletivos. Aboliu a censura e outros cerceamentos de liberdades, reduziu sobremaneira o poder individual do Executivo e, inversamente, fortaleceu os poderes Legislativo e Judiciário, dentro do jogo de equilíbrio democrático de poderes manteve o regime presidencialista e a república federativa ; Fortaleceu também os Estados e municípios, e finalmente reconstituiu o Sistema Tributário Nacional, com a redistribuição de tributos entre os entes federativos e a respectiva repartição de receitas financeiras, solidificando a autonomia dos Estados e Municípios, atenuando os desequilíbrios regionais e ampliando os direitos e as garantias dos contribuintes. Igualmente impôs maiores limitações ao poder de tributar estatal, estendendo a seara fiscal os valores de segurança jurídica, de liberdade e de igualdade, necessários para a efetiva realização da almejada justiça social, dentro de um Estado Democrático de Direito que naquele momento ressurgia.

Do recém-inaugurado Estado Social, cujo objetivo precípua consistia em promover políticas públicas aos cidadãos, no escopo de diminuir as desigualdades sociais e distribuir renda de forma mais equânime, verificou-se que o Estado rapidamente migrou, em virtude da desestatização, para uma reforma econômica orientada para o mercado. Não obstante a nova ordem política e social que se instaurou pós-1988, a partir de 1990, o recente Estado Democrático de Direito recebia os influxos do complexo fenômeno da globalização, situação que desencadeou uma série de modificações na estrutura organizacional. Os direitos sociais surgiram em razão do tratamento desumano vivido pela classe operária durante a Revolução Industrial na Europa, nos séculos XVIII e XIX. A principal característica dessa revolução foi a substituição do trabalho artesanal pela produção em grande escala e com uso das máquinas. Nesta época, proprietários de fábricas europeus ambicionavam lucrar mais e o operário acabou sendo explorado,

trabalhando

horas que hoje sabemos serem exaustivas em troca de salário baixíssimas. Os “direitos liberais” – Liberdade, Igualdade, Fraternidade – conquistados nesse mesmo período mostraram-se frágeis: as necessidades primárias dos indivíduos como alimentar-se, vestir-se, morar ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida não estavam sendo de fato assegurados. O descontentamento da classe operária fortaleceu a conscientização sobre a necessidade de “direitos sociais” que através do Estado iriam proteger essas minorias.

Essa consciência foi ganhando força e sendo assegurada em diversos países, como na “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos” de 1917, que proibia a reeleição do Presidente da República, garantia as liberdades individuais e políticas, quebrava o poder da Igreja Católica, expandia o sistema de educação pública, a reforma agrária e a proteção do trabalho assalariado.

A Constituição Russa e a Alemã de 1919 – chamada de Constituição de Weimar – também exerceram grande influência sobre a evolução dos direitos sociais. A necessidade de garantia da dignidade da pessoa humana ficou ainda mais evidente diante da eclosão e término das guerras mundiais na primeira metade do século XX, já que neste período os indivíduos e seus direitos foram desvalorizadas diante dos interesses das maiores potências econômicas.

Em 1944, a Conferência da Organização Internacional do Trabalho aprovou uma declaração que dá ênfase à dignidade do ser humano, à liberdade de expressão e de associação, à formação profissional, ao direito de todos à educação. Em concordância, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, um dos mais importantes documentos que regem os direitos humanos, passou a assegurar também os direitos sociais e sua base no princípio da dignidade da pessoa humana e da solidariedade.

O Pacto Internacional das Nações Unidas de 1966 foi adotado pelo Brasil em 1992 e refletiu-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na sua emenda constitucional de 2010, resultando nos seguintes direitos definidos por seu Artigo 6º:

- a educação;
- a saúde;
- a alimentação;
- o trabalho;
- a moradia;
- o transporte;

- o lazer;
- a segurança;
- a previdência social;
- a proteção à maternidade e à infância; e
- a assistência aos desamparados.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são mais abrangentes e ao mesmo tempo detalhados do que os direitos previstos no Artigo 5º da Constituição Brasileira. Os demais direitos estão positivados em outros artigos constitucionais e regulamentados por outros complexos conjuntos de leis.

### **Tributos e cidadania, dever social do cidadão**

O Estado Democrático de Direito representa, em verdade, um acréscimo em relação ao Estado Social, porquanto neste tem-se uma melhoria nas condições sociais de existência. Naquele, o conteúdo extrapola o bem-estar social, através da efetivação de uma vida digna ao homem, buscando fomentar a participação pública, traço marcante que vigora nos regimes democráticos.

Portanto, o modelo de Estado instaurado no Brasil traz, para além de um extenso rol de direitos fundamentais sociais, protetivos da dignidade da pessoa humana, a garantia da participação de todos os cidadãos na vida política e social da nação. O fenômeno da tributação mexe de forma direta na riqueza individual. O Estado, através dos tributos, retira parcela da riqueza privada transferindo-a para a coletividade. É claro que ao Estado são permitidas outras formas de interferência na riqueza privada, tais como a desapropriação e o confisco, estas sempre usadas como meios de exceção. Contudo apenas a tributação tem o condão de retirar sistematicamente parcela da riqueza individual dentro da estrita legalidade que o sistema normativo permite. O dever fundamental de pagar tributos possibilita, assim, o meio pelo qual o estado cumpre o seu objetivo, protegendo um bem coletivo, possibilitando a efetivação dos direitos sociais prestacionais. Portanto, o ideal de justiça tributária se traduz no fundamento de que a todos está designado um dever de pagar impostos na medida da capacidade contributiva individual.

Mas, como garantir a participação da sociedade nesse processo complexo? Como despertar o interesse da população para as questões tributárias? Quais mecanismos podem ser utilizados para mostrar ao povo que em média o Estado fica com aproximadamente 40% (quarenta por cento) do que se ganha como salário? Enfim, como mitigar esse estado de inatividade no qual estamos inseridos?

Importante enfatizar que a Constituição de 1988, em seu art 150,

§ 5º, prevê que “Lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”. Com a edição dessa lei, espera-se que haja mais informações sobre a carga tributária incidente em casa produto adquirido.

O principal meio através do qual um povo desperta para suas carências é a educação. Nesse sentido, uma educação onde são ensinadas questões relativas à cidadania cria condições para florescer esse sentimento, portanto, necessário se faz uma cidadania fiscal.

Pagar impostos é uma das formas de participar da construção da sociedade, do País. A participação das pessoas nessa construção dá a elas a dignidade de se reconhecerem cidadãos, cidadãos-contribuintes. O indivíduo que paga imposto entrega um pouco de sua riqueza ao Estado para que ele cuide dos que não podem pagar. Essa é a forma clássica de redistribuição da renda, a forma clássica de sermos solidários. Os que têm mais dão um pouco de si para aqueles que têm menos. Através dos impostos. Deveríamos nos sentir bem com isso. O cidadão que paga impostos deveria gostar disso, gostar de poder contribuir, de ser um cidadão-contribuinte.

Essa minha afirmação é fruto da convicção de que as pessoas querem evoluir, querem subir na vida, querem alcançar patamares sempre mais altos. Ao chegarem ao ponto de serem cidadãos-contribuintes, as pessoas evoluem para uma posição na sociedade em que podem dar mais do que precisam pedir, em que podem ajudar mais do que precisam ser ajudadas. A consciência dessa posição as leva ao dever de contribuir e à satisfação de cumprir com seu dever, com a sua parte nessa engrenagem social.

Utopia? Idealismo? Loucura? Neste país em que o Estado está em frangalhos, em que as carências são cada vez maiores do que os recursos e os serviços, cada vez mais insuficientes, pode até mesmo parecer ideia de louco, utópico ou idealista. Mas as pessoas, no fundo, no seu íntimo, sabem que deve ser assim, sabem que assim é que deve ser, ainda que não acreditem que assim seja. Por isso estou convencida que é preciso mudar a mentalidade das pessoas, despertar a consciência delas para fazermos as mudanças profundas que este país precisa. Segundo Nabais (2005):

O que significa que os atuais impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em estado (moderno), pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de

outro.

## **Considerações Finais**

Em um Estado Democrático de Direito, em que se preveem a realização de direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais à educação e à saúde, as políticas públicas, instrumentalizadas pelos serviços públicos, confundem-se com a própria ideia de Estado. Afinal, é da essência do modelo de Estado inscrito na Constituição brasileira de 1988 a prestação de políticas públicas, no claro intuito de constituir uma sociedade livre e solidária, com vistas a reduzir as desigualdades sociais. A transição ocorrida – do Estado Liberal ao Social – significa que o Poder Público deixa de ser apenas o poder soberano para ser o principal responsável pelo direito à vida, mediante a concretização de políticas públicas. Agrega-se a este status quo o fato de a sociedade moderna exigir um maior empenho do Estado na prestação de políticas públicas. O grande desafio que se coloca, no âmbito do Estado Democrático de Direito, é o dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas.

Assim, o financiamento do Estado por meio de tributos, em especial dos impostos, observado o princípio da capacidade contributiva, consiste em peça chave para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Por fim, o financiamento do Estado através de impostos dá suporte a um sistema tributário mais justo e igual, que prima pela capacidade contributiva e pela redistribuição de renda, proporcionando aos cidadãos necessitados o acesso às políticas públicas, instrumentalizadas pelos serviços públicos, independentemente de qualquer contraprestação pelos direitos sociais experimentados. Daí concluir-se que os direitos não são dádiva divina nem frutos da natureza; necessitam, pois, de cooperação social, aqui representada pelo dever fundamental de pagar impostos. Parafraseando José Casalta Nabais:

“Levemos a sério os deveres fundamentais e os custos orçamentários de todos os direitos fundamentais, para que reste concretizada a justiça e a solidariedade sociais no contexto do Estado Democrático de Direito.”

## **Referencias**

ABRAHAM, MARCUS. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4ª edição, revista atualizada e ampliada.



BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/Publicacoes/>.