

A responsabilidade social do Estado na Constituição de 1988

Arion Sayão Romita*

1. Introdução

No capitalismo maduro ou avançado, o Estado assume responsabilidade social: não é apenas Estado democrático de direito, mas se torna Estado social (Estado social de direito). Obriga-se a respeitar os direitos fundamentais da primeira família (os direitos de liberdade, ou liberdades públicas) mas também assume o ônus de cumprir os deveres decorrentes do respeito aos direitos fundamentais da segunda família (os direitos sociais). Se, no cumprimento da primeira tarefa, sua atividade se exerce mediante aplicação de recursos destinados às atividades essenciais (manutenção da ordem, segurança pública, forças armadas, administração da justiça e diplomacia), no cumprimento da segunda depende da aplicação de verbas específicas. Num como noutro caso, os tributos são arrecadados e aplicados para satisfação das necessidades sociais. Daí a função social do tributo.

No desenvolvimento de sua atividade, o Estado assume, em consequência, responsabilidade social. O Estado democrático de direito de coloração social é o Estado da responsabilidade social. Ele assume uma responsabilidade que o Estado liberal estava longe de querer assumir. Nos tempos atuais, o Estado não pode declinar dessa responsabilidade, a qual justifica, de certa forma, sua própria existência.

Onde há responsabilidade, surge em contrapartida a exigibilidade do cumprimento dos deveres inerentes à função social exercida. Se os tributos são arrecadados para possibilitar o cumprimento das tarefas que lhe incumbem como devedor das prestações sociais, o Estado há de dar conta da destinação adequada dos recursos tributários, em primeiro lugar mediante o planejamento realista e eficiente de políticas públicas destinadas à satisfação dos referidos direitos; em segundo lugar, pela distribuição orçamentária dos recursos, na verdade escassos, mas que devem tornar-se suficientes em face da conjuntura econômica; em terceiro lugar, pelo cumprimento das obrigações daí decorrentes, mediante aplicação escorreita das verbas orçamentárias.

* Da Academia Nacional de Direito do Trabalho

Se o Estado falhar no cumprimento desses deveres, qualquer que seja a faceta pela qual eles se apresentam, a responsabilidade despenda. O inadimplemento de qualquer dessas obrigações acarreta a responsabilidade do Estado, abrindo espaço para a postulação em juízo do respectivo cumprimento.

2. A função social do tributo à luz dos encargos decorrentes da satisfação dos direitos sociais

São conhecidas a função social da propriedade (Constituição, arts. 5º, inciso XXIII e 170, inciso III) e a função social do contrato (Código Civil, art. 421). Trata-se, agora, de estabelecer a função social do tributo.

Por função, neste contexto, entende-se o papel a desempenhar por um instituto e, por social, aquilo que concerne à sociedade, ao conjunto dos cidadãos. Função social do tributo significa, em consequência, o papel a desempenhar pelo tributo, no que diz respeito ao interesse da sociedade, ao conjunto dos cidadãos.

À luz deste conceito, a função social do tributo se explicita no papel a desempenhar quanto à realização dos direitos sociais, que são os direitos fundamentais do segundo grupo.

Enquanto os direitos fundamentais da primeira família descendem do primeiro termo da trilogia forjada pela Revolução Francesa de 1789 – *liberté* – os do segundo naípe decorrem do segundo termo: *égalité*. São direitos que, sem negar a validade dos direitos da família precedente, pretendem superar a noção de igualdade meramente formal, preconizada pela concepção liberal, mediante afirmação da igualdade material ou real. Surgiram como produto da chamada questão social, típica dos países industrializados da Europa, no século XIX. A pauperização de grandes massas populacionais, principalmente nas concentrações urbanas, determinou a necessidade de intervenção do Estado com o intuito de minorar os graves desajustes sociais que ameaçam a própria estabilidade do regime capitalista.

São chamados direitos sociais, porque não assistem ao indivíduo como tal, considerado abstratamente, mas sim à pessoa em sua vida de relação no grupo em que convive, ao indivíduo considerado em concreto, ao indivíduo situado. São os direitos pertinentes à teia de relações sociais formada pela pessoa no meio em que atua, como trabalhador, como membro da comunidade, como participante de coletividades sem as quais não poderia desenvolver suas potencialidades nem usufruir os bens econômicos, sociais e culturais a que aspira. São os direitos relacionados no art. 6º da Constituição brasileira de 1988: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência so-

cial, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados, a habitação. Os direitos sociais decorrem da sociabilidade do ser humano e têm em vista objetivos de promoção, de comunicação e de cultura.

Ao contrário dos direitos da primeira família, que preconizam a abstenção do Estado (ou que admitem a intervenção estatal apenas em caso de desrespeito aos direitos), os direitos fundamentais do segundo naipe exigem uma prestação positiva do Estado. Inspiram-se nos princípios de justiça social, que só o Estado tem condições de realizar, e pressupõem a implementação de políticas públicas aptas a tornar efetivo o gozo dos direitos do primeiro naipe. Estes pressupõem a liberdade, mas seres necessitados não são seres livres. A verdadeira liberdade exige o preenchimento de condições mínimas de existência, sem as quais de nada vale ser livre.

Comparando os direitos sociais com os assegurados pelas declarações clássicas de cunho individualista, pode-se asseverar que os direitos sociais configuram garantias positivas em favor dos cidadãos. O Estado abandona a posição negativa, de omissão em face da esfera individual de cada cidadão, para manifestar-se concretamente, intervindo em favor de realizações materiais, a fim de assegurar, pelo menos, a realização do mínimo existencial dos cidadãos.

Já que dependentes de prestações positivas do Estado, os direitos sociais não podem ser ilimitados. Sujeitam-se à existência de recursos previstos no orçamento e, em conseqüência, dependem da arrecadação de tributos.

Ainda que limitados, em última análise, à satisfação do mínimo existencial, importam custos a cargo do Estado que, para satisfazer as exigências daí decorrentes, depende dos tributos a cargo dos cidadãos.

Todo direito a uma prestação de outrem é um direito limitado. No caso dos direitos ditos sociais, trata-se de um direito de todos a prestações do Estado. Portanto, estamos diante de direitos cujos titulares são também os devedores, já que contribuintes, vale dizer, pessoas integradas no todo estatal. Um direito social já sofre, por força desta circunstância, evidentes limitações.

Da mesma forma que os direitos da primeira família, os direitos fundamentais da segunda não brotam de forma espontânea, da noite para o dia, nem são produto de um *fiat* de algum ente iluminado. Formaram-se lentamente ao longo da história e foram sendo conquistados, como obra de gerações, em muitas partes do mundo. As doutrinas socialistas são sua origem remota. Foram consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, na França e na Constituição francesa de 1848. Encontram espaço na encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, do Papa Leão XIII, que inaugurou a dou-

trina social da Igreja Católica. O pensamento marxista influenciou o processo histórico de formação deste naipe de direitos, porque, uma vez ultrapassada a fase histórica caracterizada pela exploração do homem pelo homem, desnecessária se tornará a produção de normas jurídicas, pois estas só se justificam pela diferença de condição material de vida entre as classes sociais. Em decorrência da Revolução Soviética de 1917, sob a égide do marxismo-leninismo, foi proclamada a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 1918, da então República Socialista Soviética da Rússia.

O constitucionalismo social abre um novo capítulo na evolução histórica dos direitos fundamentais. A primeira constituição a consagrar os direitos sociais foi a do México, de 1917, seguida logo pela da Alemanha, de 1919 (Constituição de Weimar). Após o término da Primeira Guerra Mundial, generalizou-se o acolhimento, no texto das constituições, dos direitos sociais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, alberga os direitos sociais nos artigos XXII a XXVIII. Para especificar esses direitos, a Organização das Nações Unidas, mediante a Resolução nº. 2.200 A (XXI), em 16 de dezembro de 1966, aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor em 30 de janeiro de 1976, por só nesta data ter sido alcançado o número necessário de ratificações. Este Pacto Internacional é lei interna vigente no Brasil, já que nosso país o ratificou. Ele foi promulgado pelo Decreto nº. 591, de 6 de julho de 1992.

Se os direitos fundamentais do primeiro naipe são típicos do Estado liberal, os do segundo o são do Estado de bem-estar social (Welfare State). Respondem às reivindicações de massas de despossuídos, que aspiram a participar das benesses que a sociedade acumula com o passar do tempo. São direitos de crédito do indivíduo, exercidos em face da coletividade. O titular desses direitos, como os do primeiro naipe, é o indivíduo, mas o sujeito passivo é o Estado, que assume o dever de satisfazê-lo em nome da coletividade.

Vale observar, ainda, que a organização econômica do Estado de bem-estar se baseia na garantia dos direitos fundamentais econômicos e sociais. Embora não se negue sua interação para realização plena desses direitos, força é reconhecer que não são estes que resultam da organização econômica: os aspectos fundamentais dessa organização repousam sobre o respeito aos direitos da pessoa, não representam meros instrumentos organizatórios. A ênfase na garantia dos direitos fundamentais da segunda família constitui a viga mestra da constituição econômica, dependente sempre da racional aplicação dos tributos destinados à satisfação das demandas sociais. Daí a função social do tributo, que tem por objetivo a implementação das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado intervencionista, com base nas finanças públicas.

3. A indivisibilidade dos direitos humanos

Parte dos tributos arrecadados pelo Estado é utilizada na satisfação de direitos sociais. Enquanto os direitos do primeiro grupo atuam como direitos de defesa, obrigando o Estado a respeitar os direitos de qualquer indivíduo em face de investidas do próprio Poder Público, os direitos sociais exigem do Estado a realização de prestações em favor dos indivíduos ou da coletividade.

Mas, ao assegurar, por intermédio de prestação positivas, a realização dos direitos sociais, o Estado simultaneamente concretiza o império dos direitos fundamentais da primeira família, quais sejam, os direitos de liberdade.

Os direitos fundamentais são indivisíveis e interdependentes, no sentido de que mesmo as liberdades negativas de matriz liberal só adquirem eficácia máxima quando concorrem os direitos econômicos, sociais e culturais. Por seu turno, o exercício dos direitos sociais depende do reconhecimento dos direitos de liberdade.

Um direito fundamental só alcança plena realização quando os demais direitos fundamentais são respeitados. A violação de um dos direitos fundamentais importa vulneração de algum ou de alguns dos outros. Não importa para a validade dessa assertiva que se trate de direitos civis ou políticos ou de direitos econômicos, sociais ou culturais: a realização de um pressupõe a realização simultânea dos demais.

A explicação para o caráter de indivisibilidade dos direitos fundamentais é simples: a indivisibilidade vincula-se ao respeito da dignidade da pessoa humana. A dignidade humana é indivisível: se privada das liberdades públicas, a pessoa não desfruta direitos econômicos e sociais. Inversamente, sem o gozo dos direitos econômicos e sociais, torna-se inviável o reconhecimento da liberdade e da igualdade. Tome-se como exemplo a dicotomia igualdade jurídica/igualdade social. Essa dicotomia pode ser acolhida se se considera a primeira como igualdade jurídico-formal ou igualdade-liberal, inspirada na idéia iusracionalista e a segunda como igualdade material, decorrente de uma posição crítica assumida em face da realidade social e econômica. Entretanto, a dicotomia já deve ser negada se se imagina que ela encerra duas noções opostas: a igualdade social como igualdade real, efetiva, material (a igualdade do homem concreto, situado) depende da realização da igualdade jurídico-formal, porque necessária à identificação de seu conteúdo pleno. A igualdade jurídica é condição da igualdade material, pois mesmo que a igualdade real preexistisse, ela não subsistiria sem a garantia do direito.

Como é cediço em doutrina, os direitos fundamentais formam um complexo uno e indivisível, uns dependendo dos outros para sua plena realização.

A realização dos direitos civis e políticos reclama também as prestações do Estado e não apenas sua omissão, o que ocorre em determinadas hipóteses, mas não de forma absoluta.

Somente a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pode assegurar o gozo dos direitos civis e políticos. Por sua vez, sem o reconhecimento destes últimos, os direitos sociais carecem de significado.

Ao aprovar, no ano de 1966, os dois Pactos Internacionais, um sobre os direitos civis e políticos e outro sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, a Organização das Nações Unidas parecia apoiar a cisão entre os dois grupos ou famílias de direitos, estabelecendo uma separação, negada qualquer interdependência entre eles. Na verdade, a promulgação de dois pactos distintos não decorria de argumentos jurídicos. A necessidade da elaboração de dois diplomas separados surgiu por motivos de ordem político-cultural, e não jurídica.

4. As finanças públicas

Pode haver Estado sem finança? A pergunta envolve provavelmente uma anamorfose e, sem ocultar seu caráter puramente especulativo, conduz a uma pesquisa ucrônica. A resposta afirmativa (ausência de finanças) pressupõe uma variante maximalista em que o Estado se despojaria de todas as suas atividades de gestão e de prestações atribuindo-as ao setor privado, o que se revela manifestamente impensável em uma sociedade complexa como a que existe hoje, em toda parte.

As funções públicas da época clássica, governadas pela ideologia liberal, caracterizavam-se pela centralização e por uma proteção social ainda embrionária.

A auxese do Estado, mercê da passagem do Estado liberal clássico para o Estado intervencionista nutrido por políticas keynesianas, determina a aplicação das finanças públicas além dos limites de pura manutenção da segurança interna e externa, administração da justiça, despesas com pessoal.

A lógica abstrata preconizaria uma correspondência mecânica entre a natureza da receita e o destino da despesa: os serviços públicos administrativos seriam financiados pelos impostos, os organismos que atuam em prol do interesse geral econômico ou social pelas taxas parafiscais e a proteção social pelas contribuições.

A realidade, porém, encarrega-se de retificar as concepções puramente lógicas e, assim, no Brasil, os tributos se dividem em impostos, taxas e con-

tribuições de melhoria. A partir da definição clássica de Gaston Jèze - segundo a qual o imposto é uma prestação pecuniária exigida do contribuinte pela autoridade do Estado, de acordo com sua capacidade contributiva, e sem contrapartida direta, a fim de assegurar a cobertura dos encargos públicos -, define-se imposto como o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. A taxa seria o tributo que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. A contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorre valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

As definições legais integrantes do Sistema Tributário Nacional (Lei nº. 5.172, de 26.10.1966) foram recepcionadas pela Constituição de 5 de outubro de 1988 (art. 145, com seus três incisos, cada qual destinado a um tributo), cabendo acrescentar as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (art. 149).

O intervencionismo estatal, de caráter econômico assim como financeiro, em toda parte, após a Segunda Guerra Mundial, intensificado durante os Trinta Anos Gloriosos, salientou o papel do orçamento e gerou o fortalecimento dos Ministérios da Fazenda ou das Finanças, além de suscitar o aparecimento do Ministério do Planejamento. O Estado Providência deve aparelhar-se para enfrentar os desafios dos novos tempos.

O direito desses novos tempos assume coloração social. Sofre transformações. A passagem do Estado liberal ao Estado social provoca uma revolução tão importante quanto a produzida por ocasião da passagem do direito feudal ao direito liberal.

O poder público passa a exercer, ao lado da função de regulação, uma função distributiva. A primeira se desenvolve por meio da edição de normas jurídicas, a segunda pela arrecadação e distribuição de recursos financeiros. O principal instrumento da primeira é a lei (além, naturalmente, de outros atos normativos, como os regulamentos, instruções normativas e atos administrativos em geral) e o principal instrumento da segunda é o orçamento.

É certo que a função de distribuição não se confunde com o controle público das finanças privadas. O poder público regula o funcionamento dos bancos e de outros agentes financeiros e dispõe sobre a quantidade

de moeda em circulação (base monetária). Este controle das finanças privadas, embora com numerosos pontos de contato com a função de distribuição, dela não faz parte, integrando-se plenamente na função de regulação das atividades privadas. O poder público, no exercício da função de distribuição, não prescreve nem sanciona condutas: determina o fluxo dos recursos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos públicos e bem assim dos particulares.

Desde o aparecimento, na cena política, do Estado moderno, sempre existiu uma função de distribuição do poder público. De um lado, a exação fiscal; de outro, a despesa pública. Esta se prestava ao pagamento dos militares e dos funcionários públicos, além de custear o funcionamento da máquina do governo. A característica desta função é seu recente crescimento. No começo do século XX, o montante das despesas públicas equivalia a 10% do produto interno bruto. Atualmente, gira em torno de 60%. Estes dados demonstram que a função de distribuição exercida pelo poder público não somente se tornou essencial ao Estado mas também se ampliou em ritmo acelerado e constante.

As causas da ampliação da função de distribuição residem, entre outros fatores, na necessidade crescente de igualdade social, que levou o poder público a multiplicar suas tarefas intervencionistas mediante o fornecimento de serviços como educação, saúde, segurança social, habitação, etc. Estes serviços absorvem recursos vultosos, provenientes do aumento crescente de tributos. O Estado se torna, em consequência, o principal agente financeiro, por arrecadar recursos de certos segmentos da sociedade e distribuí-los a outros. Ao lado da função de alocação interna de recursos, que pode ser denominada administrativa, amplia-se a função de alocação externa, de natureza social.

A regulação e a circulação dos recursos são de tal modo complexas que, em muitos países, a constituição dispõe sobre os princípios fundamentais que devem ser observados, a começar pela aprovação de um orçamento anual (Constituição brasileira de 1988, arts. 165 e segs.). A aplicação de recursos é, também, em muitos casos, prevista pela constituição (ex.: Constituição brasileira de 1988, art. 212, em cujos termos a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino).

Outros instrumentos se agregam ao orçamento para atingir diversas finalidades, como por exemplo a limitação de despesas e as leis de responsabilidade fiscal. A atividade do Estado contemporâneo gira em torno das finanças públicas.

5. As relações entre o econômico e o social

O produto interno bruto – soma de todas as riquezas produzidas pelo país – envolve a noção de renda nacional, aplicada na satisfação das necessidades dos habitantes. Para manter os serviços públicos e satisfazer as necessidades sociais, o Estado se vale de receitas para aplicá-las em benefício da comunidade.

Para desempenho de suas atividades e realização de seus fins, o Estado necessita de meios financeiros, obtidos por atuação de natureza instrumental, que se concretiza numa função específica e independente, a saber, a função financeira. Os deveres que o Estado assume dependem, para seu cumprimento, de meios pecuniários suficientes encontrados no campo da economia. O quadro dos deveres do Estado implica a realização de serviços e o oferecimento de prestações sociais que se exprimem em despesas. As proporções dos serviços e prestações se ajustam aos limites das possibilidades econômicas, que confinam com a capacidade tributária dos contribuintes. O aspecto econômico-social da atividade desenvolvida pelo Estado não pode ser descuidado. A questão social é também questão econômica, ambas exigindo a atuação positiva do Estado.

A moderna doutrina assinala que a compreensão jurídico-objetiva assume fundamental importância no que diz respeito aos deveres do Estado, já que todos os poderes se vinculam ao respeito dos direitos fundamentais, envolvendo não só a obrigação negativa de não intervir nas áreas protegidas pelos direitos de defesa (primeira família) mas também a obrigação positiva de realizar os direitos sociais (segunda família). Valendo-se dos recursos advindos das finanças públicas, o Estado procura, nos limites do economicamente possível, realizar o socialmente desejável.

O orçamento é atualmente visto como o instrumento de realização dos valores éticos subjacentes aos princípios constitucionais que apontam na direção da justiça social. Com base nele, hão de ser cumpridas as políticas públicas de realização dos direitos fundamentais da segunda família, observada a função social dos tributos arrecadados. Lamentavelmente, não há no Brasil responsabilidade dos agentes políticos na execução do orçamento para cumprimento das tarefas e serviços sociais. É certo, porém, que a previsão orçamentária e seu cumprimento efetivo se movem em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados. Cabe, em conseqüência, ponderar os reclamos do socialmente desejável em face dos limites decorrentes do economicamente possível, vale dizer, urge esmerilhar as relações entre o econômico e o social.

O econômico se refere a tudo o que concerne à produção, à circulação e ao consumo das riquezas. O social é mais difícil de definir. Se se entender por

este vocábulo tudo aquilo que concerne à sociedade, não haveria mais distinção, senão para observar que o econômico faz parte do social. Não obstante, entende-se de modo amplo por social o que se refere à organização das classes da sociedade, acrescentando-se a idéia de equidade e justiça na repartição da riqueza e a de promoção da pessoa humana em geral (não somente do trabalhador em particular).

Tudo o que se refere à economia tem repercussões sociais. É necessário produzir riquezas para reparti-las em seguida. Inversamente, a satisfação das reivindicações do social tem custos e conseqüências econômicas.

Antes de examinar as relações entre o econômico e o social, vale perquirir o que os distingue. A diferença reside principalmente nas políticas e nas finalidades.

Política, neste contexto, deve ser entendida como um conjunto de normas e atos voltados para a realização de determinado objetivo. E política pública – aquela que mais interessa – seria a conduta da Administração Pública tendente à realização prática de programa ou meta previstos em norma constitucional ou legal, sujeita a controle no alusivo à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados. As políticas econômicas não se confundem com as políticas sociais. Os domínios são diferentes: a política econômica diz respeito à organização dos mercados, à regulação da concorrência e da base monetária, ao controle dos preços, das tarifas públicas e dos juros; já a política social concerne à distribuição da renda e, sobretudo, ao reconhecimento e cumprimento dos direitos individuais e sociais.

No tocante à diferença entre as finalidades, salienta-se que a economia busca antes de tudo a eficácia, o que não significa seja o social ineficaz. Sem dúvida, a eficácia do social se situa em outro domínio, utiliza meios diversos. O econômico tende a incremento de equilíbrios mediante a redução das diferenças de rendas entre indivíduos, entre profissões e mesmo entre regiões.

As relações entre o econômico e o social, do ponto de vista da intervenção do Estado e da função social do tributo, exigem o exame das políticas públicas (visão macroeconômica), abrangendo o funcionamento das empresas e o direito econômico e social a elas aplicável (visão microeconômica).

Todo Estado, no capitalismo maduro ou avançado (*y compris* o Brasil) tem uma política econômica e uma política social, mas os modos de intervenção não são idênticos. O Brasil ostenta uma tradição centralizadora, em que a hegemonia do Estado se exerce de forma autoritária, mediante a edição de normas jurídicas de ordem pública, procedimentos rígidos de controle, etc., sem embargo da influência de certas idéias neoliberais recentemente postas em prática.

A intervenção do Estado no domínio econômico e no social se evidencia na responsabilidade que ele assume quanto a ambos, mas realçando sua preeminência na satisfação dos direitos sociais, sobretudo no que diz respeito à proteção social e à observância dos direitos enumerados no art. 6º da Constituição de 1988: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, moradia.

Certas técnicas promovem a interferência entre o econômico e o social. Trata-se de técnicas de disfarce, que inspiram medidas de finalidade econômica sob veste social, e vice-versa.

Muitas medidas são alardeadas como de caráter social mas, na realidade, perseguem objetivo econômico, com alcance que ultrapassa o incremento do consumo, efeito de resto elementar. Incentivos ao programa de habitação popular favorecem o investimento na indústria de construção civil. Facilidades concedidas à criação de creches permitem que as mulheres se candidatem à obtenção de empregos, aumentando a possibilidade de recrutamento por empresas em certos setores. Diante do avanço do desemprego, o poder público reage com a adoção de medidas de diversificada feição. Muitas vezes, elas não beneficiam diretamente os desempregados mas, sob forma de subvenções ou redução de encargos sociais, beneficiam as empresas, que devem admitir novos empregados mediante celebração de contratos de trabalho por prazo determinado, suspensão temporária do contrato de trabalho, etc. É duvidoso que tais medidas promovam de fato a criação de postos de trabalho, sendo certo que muitas vezes aliviam os custos trabalhistas das empresas e, outras vezes, ajudam o rejuvenescimento de seu pessoal. Seja como for, tais medidas são úteis, porque o fechamento de algumas empresas agravaria o problema do desemprego. O social provoca, nestes casos, um efeito estabilizador nas crises econômicas. Certos serviços são instituídos para fazer face a necessidades sociais. Conselhos comunitários, oficinas protegidas para pessoas portadoras de necessidades especiais, etc., são estimulados para atender a crianças e adolescentes assim como a deficientes físicos.

A conjugação do econômico e do social pode ocorrer no âmbito da empresa, bastando lembrar a participação dos trabalhadores nos lucros e nos resultados, desvinculada da remuneração, o que gera isenção de contribuições sociais (Constituição de 1988, art. 7º, XI; Lei nº. 10.101, de 19.12.2000, art. 3º).

O exame das relações entre o econômico e o social, assim no plano macro como no seio das empresas, evidencia que o tributo exerce função social, o que resulta não só da utilização que dele se faça para satisfazer direitos sociais como educação, saúde, assistência social, moradia, etc. mas também em

sentido negativo, mediante a técnica dos incentivos fiscais e das renúncias tributárias, em benefício das empresas encaradas como fonte de emprego. Neste último aspecto, assumem relevo quer a criação de postos de trabalho quer a conservação dos atuais, evitando que a crise econômica provoque o fechamento de muitas delas, agravando o problema do desemprego.