

GESTÃO FISCAL E ECONOMIA SOCIAL

Simone Brilhante de Mattos*

Rodolfo Domingos Ribeiro de Jesus**

Resumo: Neste artigo discutir-se-á o alcance e limites da implementação das Políticas Públicas em tempos de pandemia (COVID-19) bem como a atuação da Administração Pública nas políticas econômicas e fiscais. A Constituição Federal de 1988 abre espaços para os direitos humanos, igualdade, justiça fiscal, valores sociais e econômicos, dentre outros direitos. A atuação do Estado pode ser desenvolvida por meio do Poder Público e da iniciativa privada atendendo, assim, disposto nos artigos 6º, 174 e 196 da Constituição Federal de 1988. Indaga-se, portanto, se as renúncias fiscais implementadas pelo governo federal por via de políticas públicas vêm cumprindo efetivamente o objetivo a que se destinam, bem como saber se sua configuração é suficientemente capaz para atender aos imperativos e anseios das justiças social e tributária. Por fim vamos trazer como marco teórico a democracia participativa de Jürgen Habermas e contribuição de Ricardo Lôbo Torres e Paulo Bonavides.

Palavras-Chave: Gestão Fiscal. Economia Social. Constituição Federal de 1988. Estado Democrático de Direito. Justiça Fiscal.

INTRODUÇÃO

* Professora da Universidade Salgado de Oliveira – UNIVERSO, *Campus* São Gonçalo e Mestre pelo PPGSD-UFF, Brasil

** Mestrando em Direito na Fundação Universitária Iberoamericana - FUNIBER, Brasil



ivemos momentos marcados pela pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus (COVID-19) que além de agudizar a crise na saúde, trouxe a potencialização de vários problemas já existentes na sociedade brasileira, mas que emergiram em uma dimensão ainda muito maior. Esta constatação pode ser verificada a partir do agravamento de problemas conjunturais, nas mais diversas áreas em nossa sociedade, tais como o dismantelamento da saúde pública, aumento significativo nas taxas de desemprego, desnutrição, ausência de desenvolvimento econômico, desigualdade e vulnerabilidade social, dentre outras. A pandemia está desafiando o mundo e neste contexto também, o Brasil, onde cada vez mais, se faz urgentes ações políticas a serem realizadas pelo Estado/Administração Pública. Os ditames constitucionais da Ordem Econômica, Social e Financeira, com a necessidade de contingenciamentos como mecanismo de enfrentamento desta nova crise mundial.

Alinhado a este momento, devemos considerar o fato de que vivemos num mundo globalizado e capitalista, cujas relações não se limitam ao espaço-tempo, dados os avanços científicos e tecnológicos que dispomos, associadas às práticas e hábitos de consumo e produção de bens e serviços, tornando-nos conectados uns aos outros e entrelaçando-nos em redes cada vez mais complexas.

Assim sendo, o que é trazido à baila neste artigo consiste na análise de informações disponibilizadas no site da Receita Federal do Brasil (RFB) e Governo Federal (GOV.BR). Neste contexto, faz-se menção aos imperativos constitucionais no tocante às políticas públicas, entendidas aqui como “as ações do Estado”, isto é, a soma das atividades da administração pública, que age diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”, PETERS (1986).

A partir da conceituação dessa expressão, cuja procedência é do próprio Estado e se destina aos indivíduos que dele

fazem parte e tendo o presente momento como referência, o chamado “novo normal”, originado a partir da incidência da referida pandemia; iremos nos ater às ações promovidas pelo Estado Brasileiro na promoção e defesa da saúde pública e atenção aos direitos da pessoa humana positivados em nossa Carta Magna de 1988.

Portanto, na aplicação do § 6º do artigo 165 da Carta Maior é que se atende aos procedimentos de Renúncia e de Desoneração, voltados para a efetivação da função de incentivar a atividade econômica e políticas do Estado, como mecanismos que se conectam: a função do orçamento econômico e a política pública, econômica e social.

Neste segmento, dados e informações oficiais divulgadas pelos órgãos públicos ora mencionados e que servem de base a esta matéria revelam que o Governo Federal, no início da pandemia promoveu a compra de insumos, medicamentos e equipamentos usados no tratamento de pacientes portadores do vírus, mediante redução de impostos e até mesmo renunciando a valores decorrentes dessas operações visando estimular e facilitar a chegada desses materiais ao território nacional. Além de outros procedimentos, tais como: desoneração da folha de pagamentos, da construção civil, liberação de crédito para empresas de pequeno porte, incentivos fiscais a alguns setores da economia, criação e expansão de políticas sociais de distribuição de renda aos mais necessitados.

Por outro lado, esses mesmos dados elucidam ações do Governo Federal não muito alinhadas como o atual momento vivido pelo País seja no aspecto sanitário relacionado à saúde pública, como também nos aspectos político e principalmente econômico. Isto é, o Estado brasileiro passou a adotar, ainda em 2020, medidas tais que reduziram a arrecadação de produtos e serviços não essenciais, como a desoneração de impostos e redução de alíquotas de materiais bélicos, em especial armas de fogo ou ainda realizar o perdão de dívidas milionárias de

instituições religiosas sediadas no Brasil, mesmo já possuindo imunidade tributária. Ou seja, tomadas de decisão questionáveis e não benéficas aos cofres públicos e à própria sociedade, dadas as crescentes taxas de mortalidade e violência registradas.

Neste sentido, trazemos à baila a questão que se impõe e deseja promover, qual seja, a predominância da chamada Justiça Fiscal, alinhada à capacidade contributiva do cidadão contribuinte. No dizer do doutrinador Amílcar Falcão (1976), “é o meio pelo qual se vale o Estado para reduzir a pobreza e a desigualdade de um País. É, portanto, uma necessidade porque promove o bem-comum idealizado e consolidado na Constituição Federal”. (Grifo nosso).

Primeiramente, o presente artigo procura analisar o Direito Financeiro, especificamente quanto ao Orçamento que se conecta com as Políticas Econômicas Macroeconômicas, necessárias nas atividades política, econômica e fiscal do Estado. Esta possibilita não só governanças que favoreçam o setor privado, como também a implementação de Políticas Públicas e a parceria de uma economia voltada para o desenvolvimento e crescimento do mercado.

Secundariamente, é com a atuação da atividade tributária dos Entes Federativos que se percebe que o Estado exerce seu poder de tributar, mas com limitação dos direitos e garantias constitucionais e com a efetivação da Justiça Fiscal no sentido de tributação justa alinhada à capacidade econômica, mas também voltado para um modelo de Estado do Bem-estar Social.

Num terceiro momento, iremos analisar algumas Desonerações Fiscais efetuadas nos anos de 2020 e 2021, fazendo análise se Renúncias Fiscais consolidam e atendem os pressupostos de um Estado Econômico e Social voltado para a busca do pleno emprego, da redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros. Outro termo que se coloca como essencial aqui é o de desoneração tributária que se aplica ao conjunto de incentivos ou regimes fiscais específicos para produtos ou

operações, viabilizando redução da carga fiscal de produtos, operações ou um conjunto de atividades sujeitos à tributação.

Finalmente o marco teórico deste artigo traz em: Ricardo Lôbo Torres (1999a) e Ricardo Lodi (2010), uma breve análise dos aspectos do “Orçamento na Constituição de 1988”, e de alguns princípios dos Direitos Humanos e a Tributação”, observados adiante. Quanto ao modelo das Políticas Econômicas e Sociais, vemos ser necessário, quanto ao marco da modernidade, a contribuição teórica de Jürgen Habermas, onde o modelo de Democracia participativa deve atender aos ideais dos discursos formadores de opinião e da vontade participativa da sociedade, onde se entrelaçam: Democracia, Justiça Fiscal e Políticas Econômicas e Sociais.

1. DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Na análise das funções orçamentárias, partimos do marco da Constituição Federal de 1988, destacando que o orçamento possui quatro funções, que, segundo TORRES (1999b), podem ser divididas em política-financeira, política, controle financeiro e econômica. Destacando-se ainda as três metas do orçamento: assegurar ajustamentos na alocação de recursos, conseguir ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza e garantir a estabilização econômica.

Na função política, a Constituição Federal de 1988 apresenta um modelo de relacionamento dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo por um lado, um modelo democrático representativo cada vez mais autoritário na figura do Presidente da República, e por outro lado, o crescimento de ideologias dos grupos políticos no parlamento brasileiro.

Na função econômica do orçamento vemos uma significativa influência das Ciências Econômicas, onde é inegável a necessidade de uma interdisciplinaridade entre orçamento público e econômico.

Destacamos a influência do pensador e economista, John Maynard Keynes, que talvez tenha sido o mais ressoado proponente da ação intervencionista do Estado na economia, com o objetivo de prevenir crises de demanda efetiva. Defendia a ideia de que o Estado pudesse aplicar em investimentos públicos, gerando o pleno emprego e combatendo as crises cíclicas do capitalismo. Ao comentar sobre as políticas econômicas propostas por Keynes, Terra e Filho, 2012, assim esclarecem:

“A intervenção estatal diretamente encorajadora de investimentos apresenta-se na política fiscal, que se ancora tanto na administração de gastos públicos – algo completamente diferente de déficit público – quanto na política de tributação. Três são os objetivos da tributação: (i) permitir que a renda desigualmente distribuída possa ser realocada (Keynes, 1964); (ii) ampliar ou reduzir a renda pessoal disponível, fomentando, respectivamente, o aumento ou a contenção da demanda agregada (Keynes, 1972); e (iii) viabilizar a expansão da capacidade de investimento do Estado e, por conseguinte, a estabilização automática das economias monetárias da produção (Keynes, 1980).”

A teoria trazida pelo economista destacado, teve influência na aplicação da interdisciplinaridade entre direito e economia, aplicados na Economia Macroeconômica e Políticas Públicas.

Em que pese os movimentos de refluxo quanto à teoria de Keynes, e não pretendendo um aprofundamento nesta teoria, destacamos a importância deste pensamento econômico na influência e desenvolvimento das ideias e correntes das “Renúncias de Receitas”, destacando que os incentivos fiscais das receitas públicas é procedimento que pode produzir os mesmos efeitos dos gastos como despesas. Logo, a aplicação de desonerações na seara de políticas públicas fiscais deverá atender aos critérios expostos na Constituição Federal, nos artigos 170, 193 e 196 a 198, respectivamente.

Neste segmento os direitos sociais e econômicos fundados na ideia de justiça social e econômica, historicamente

influenciados pela doutrina keynesiana através do modelo do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social).

Destacamos que os direitos sociais e econômicos integram princípios fundamentais do orçamento, e mais especificamente, o princípio da capacidade contributiva.

Neste segmento da conexão com o Direito Econômico de previsão constitucional, temos os seguintes ensinamentos de TORRES (1999a):

“Do ponto de vista tributário os direitos sociais e econômicos dão origem às contribuições sociais e econômicas, ingressos destinados ao financiamento da intervenção do Estado no campo do social e do econômico. Com a CF/88 essas contribuições, nomeadamente a COFINS, a contribuição sobre o lucro e a CPMF, ganharam o status de tributo e acabaram por se transformar em impostos com destinação especial, fazendo repercutir sobre terceiros o financiamento dos direitos sociais e econômicos e trazendo injustificável distorção ao sistema tributário brasileiro.”

Portanto, os direitos sociais e econômicos adquiriram, através da Constituição de 1988, onde se adotou dois sistemas na arena política social, no campo da saúde e no da previdência social. Para o objetivo do nosso trabalho, vamos nos limitar ao Sistema Único de Saúde (SUS) e algumas desonerações que irão influenciar o Ministério da Saúde, conforme demonstrado nas tabelas em anexo.

2. ESTADO E ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Não é objetivo deste artigo fazer uma historiografia sobre a Ordem Econômica e Social, utilizando análise das Constituições que antecederam a carta política de 1988, neste enquadramento nossa análise irá se pautar na atual Constituição Federal. A Ordem Econômica e financeira está pautada nos elementos socioideológicos que permeiam o Direito Econômico, com elementos do Estado Liberal e o Estado Intervencionista, tendo em vista que nossa sociedade se assenta no capitalismo. A livre

iniciativa e a busca do pleno emprego são princípios destacados no artigo 170 da CF de 1988 estabelecendo comando para consagrar uma economia de mercado de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é princípio básico da ordem capitalista. Contudo, também temos valores do trabalho humano com o fim de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Neste segmento, SILVA, 2011, irá assim expor:

“Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais de viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política, e não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria. Contudo o reconhecimento de direitos sociais, como instrumento de tutela dos menos favorecidos, não teve até agora a eficácia necessária para equilibrar a posição de inferioridade que impede o efetivo exercício das liberdades garantidas.”

Neste âmbito, lembramos que o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 trouxe a “soberania nacional”, como fundamento primeiro da República Federativa do Brasil, assim como o artigo 170, inciso I, dispõe que a “soberania nacional” é princípio da ordem econômica e política.

Da mesma forma, ainda temos na lição de BONAVIDES, 2011, destaca as dimensões essenciais trazidas pela CF de 1988, fazendo uma distinção da Constituição do Estado Liberal, e da Constituição do Estado social, e do problema de sua aplicabilidade. Salienta que os direitos contidos na Carta Maior formam a espinha dorsal do Estado social brasileiro:

“No tocante aos direitos sociais básicos, a Constituição define princípios fundamentais, como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; estabelece objetivos fundamentais para a república como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e, de último, em capítulo próprio, enuncia os direitos sociais, abrangendo genericamente educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados.”

O princípio da igualdade se converte em um valor destacado no sistema constitucional, critério imperativo de interpretação da Constituição alinhada aos direitos sociais.

Nesta lógica, verifica-se no ordenamento constitucional que o poder de tributar encontra obstáculos quanto a proibição de privilégios e de discriminações, que se referem a vedação de tratamentos desiguais. O assunto sobre o princípio da igualdade é por deveras relevante e implica uma gama de abordagens históricas, filosóficas e políticas. Contudo, iremos ter em foco algumas questões como a de injustiça fiscal, desigualdade fiscal e capacidade contributiva.

Sabemos que o princípio da igualdade é vazio, recebendo o conteúdo emanado de diversos valores. Logo, a igualdade tributária é um princípio vazio, contudo este se afasta das discriminações arbitrárias, e da ausência de fundamentação ética de valores e dos princípios jurídicos. Logo, não basta que a lei crie tributação justa, alinhada a capacidade econômica do cidadão, mas que ela se imponha e seja aplicada a todos. Por conseguinte, a desigualdade fiscal, ínsita a injustiça, a insegurança, e ao desrespeito aos direitos humanos, devem ser afastados da atividade tributária e financeira do Estado. Neste caminho, a igualdade deve transcender a justiça e penetrar em outros valores ligados a princípios constitucionais alinhados à ideia de justiça fiscal.

Um dos princípios fundamentais, e que ora destacamos é a capacidade contributiva que possibilita a análise das medidas das comparações intersubjetivas. O artigo 145 da Constituição de 1988 legitima a tributação na conformidade da riqueza de cada qual, de modo que os ricos paguem mais e os pobres menos. Igualmente aqui diversos subprincípios constitucionais que se vinculam a capacidade contributiva se destacam como: progressividade, proporcionalidade, personalização, seletividade e neutralidade.

Como contribuição da eficácia e extensão do princípio da Capacidade Contributiva, LODI, 2016, esclarece:

“Em seu primeiro aspecto objetivo, a Capacidade

Contributiva constitui fundamento constitucional para a exigência tributária, uma vez que não há tributação onde não há manifestação de riqueza. Ademais, o plano objetivo se completa pelo segundo aspecto, revelado na diretriz constitucionalmente firmada para a eleição pelo legislador de um fato gerador que seja revestido de conteúdo econômico. Tal dimensão objetiva será, portanto, violada quando houver tributação de atos que não se revelem em signos presuntivos de riqueza, como os do uso de barba e bigode, por exemplo.”

Verifica-se que o aspecto objetivo da Capacidade Contributiva, se alinha aos fatos geradores de cada imposto com origem em duas espécies de riqueza existente: a renda (dimensão pessoal) e o patrimônio (dimensão real).

3. A RENÚNCIA DE RECEITA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O § 6º do artigo 150 da CF/88 estabelece paradigma constitucional que vincula o ato de concessão de incentivos fiscais e/ou de renúncia de receita ao princípio da legalidade, ao preceituar que: *“qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuição só poderão ser concedidas mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g”*. O texto constitucional também estabelece vedação à possibilidade de a União vir a instituir isenção de tributos da competência dos Estados, do DF ou dos Municípios, conforme inciso III do artigo 151.

O princípio da legalidade, em matéria tributária, pode ser entendido em dois sentidos, a saber: a) de que o tributo deve ser cobrado mediante o consentimento daqueles que o pagam; e b) o de que o tributo deve ser cobrado segundo normas objetivamente postas de sorte a garantir a plena segurança nas relações entre o fisco e os contribuintes. O tributo deve ser consentido,

vale dizer, aprovado pelo povo, por seus representantes nos Congressos e Parlamentos.

Para Cláudio Pacheco (2009), a obrigação tributária está ligada ao princípio da representação política e, por via de consequência, as imposições tributárias deverão estar autorizadas em lei, mas a lei é obra do Poder Legislativo, cujo órgão é um corpo coletivo de base eletiva e de caráter representativo, autorizando a presunção de que são os contribuintes, que, indiretamente, consentem essas imposições, revestindo o tributo de uma base consensual desejada e necessária em um regime de observância do Estado de Direito.

O princípio da legalidade assegura que a imposição tributária não será embasada simplesmente numa relação de Poder, mas sim numa relação jurídica, que se não garante pleno consentimento do povo, ao menos preserva a segurança dos agentes envolvidos. O princípio da legalidade não assegura apenas que a relação tributária é jurídica, mas preceitua que essa relação, no que tem de essencial, há de ser regulada em lei. Não em qualquer norma jurídica, mas sim em lei, no seu sentido específico.

Só a lei pode regular os elementos fundamentais do tributo (os sujeitos da relação tributária, o fato gerador ou hipótese de incidência, a base de cálculo ou base impositiva e a alíquota), segundo o princípio da reserva legal absoluta, ou seja, o verdadeiro sentido do princípio da legalidade exige que todos os elementos necessários à determinação da relação jurídica tributária, ou mais exatamente todos os elementos da obrigação tributária principal, residam na lei. Na Carta Magna promulgada em 05/10/1988, o princípio da legalidade está expresso no artigo 150, inciso I, que veda à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

As considerações até aqui expendidas nos permitem afirmar que se aplica o princípio da legalidade também ao instituto da renúncia de receita, conforme estabelece o § 6º do artigo 150 da CF/88, ou seja, não há renúncia de receita ou concessão de

benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira sem lei que assim estabeleça.

4. EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

As exceções ao princípio da legalidade são somente aquelas previstas na própria Constituição Federal, uma vez que o legislador ordinário não pode estabelecer exceções a princípio jurídico com sede Constitucional. No que diz respeito à instituição de tributos, pode-se afirmar que o princípio da legalidade não admite exceção alguma. Todo e qualquer tributo há de ser instituído por lei. As exceções ao princípio da legalidade em matéria tributária circunscrevem-se à majoração de tributos, nos estritos limites estabelecidos em lei. Por esta razão, trata-se de uma atividade plenamente vinculada sem qualquer conotação que faculte o uso do Poder Discricionário pelas autoridades do Poder Executivo.

Nesse sentido, o § 1º do artigo 153 da CF/88 estabelece que é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativo a títulos ou valores mobiliários.

Destarte, pode-se asseverar que o ato de alteração das alíquotas destes impostos, ditos regulatórios ou flexíveis (inclusive a seletividade na incidência do IPI) não pode ser considerado como gerador de renúncia de receita, uma vez que além do suporte constitucional, a finalidade é ajustar referidos impostos aos objetivos das políticas cambial e de comércio exterior ou monetária. Registre-se também que com este dispositivo constitucional, perderam a validade as Normas do Código Tributário Nacional (Lei nº 5172/66) que admitem a alteração pelo Poder Executivo das bases de cálculos dos referidos impostos, uma vez que

esta competência foi extinta com a promulgação da CF/88.

5. A RENÚNCIA DE RECEITA E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Trata-se de princípio universal norteador da justiça fiscal, segundo Aliomar Baleeiro, 2001: *“Na consciência contemporânea de todos os povos civilizados, a justiça do imposto confunde-se com a adequação deste ao princípio da capacidade contributiva.”*

Já Manoel Lourenço dos Santos (1968) asseverou: *“O princípio da capacidade contributiva, universalmente consagrado pela ciência das Finanças, facilmente impressiona o nosso espírito, como regra comum de justiça: O Estado deve repartir a carga tributária de acordo com as possibilidades econômicas de seus habitantes, de modo geral, e, de modo específico, conforme a capacidade econômica de cada indivíduo, poupando tanto quanto possível, o necessário físico de cada um.”*

A análise do instituto da renúncia de receitas em face dos princípios da capacidade contributiva e da isonomia, remete a questão ao campo de denominada tributação extrafiscal e nos permite tecer algumas considerações, com base em comentários expendidos na obra de Hugo de Brito Machado. Se a igualdade a ser considerada para fins tributários é apenas a igualdade de capacidade para pagar tributos, não há como deixar de considerar violadora do princípio da isonomia a norma que concede uma isenção, ou outro incentivo fiscal, sem levar em consideração a capacidade contributiva, embora o mesmo raciocínio não se aplique ao princípio da isonomia jurídica.

A questão não pode prescindir da participação do interesse público, uma vez que este estando presente deverá prevalecer na determinação da alocação mais adequada dos recursos financeiros geridos, quer para fins do desenvolvimento regional ou em benefício de determinados segmentos econômicos ou

categorias, quer para o pagamento de tributos. Segue o autor, asseverando que *“em se tratando de imposto cujo fato gerador não seja necessariamente um indicador de capacidade contributiva do contribuinte, a lei que concede isenção certamente não será inconstitucional, posto que não fere o princípio da capacidade contributiva. Em se tratando, porém, de imposto sobre o patrimônio, ou sobre a renda, cujo contribuinte é precisamente aquele que se revela possuidor de riqueza, ou de renda, ou nos parece que a isenção lesiona o dispositivo constitucional que alberga o princípio em referência.”*

Finalmente, quando falamos em Políticas Econômicas alinhadas aos princípios do artigo 170 da CF/88, vemos que dentre a atuação do Estado temos aquelas que se inserem nas renúncias fiscais, com diversos objetivos de incentivo de acessos de bens e ou serviços. Os entes federativos vêm buscando, através de desonerações fiscais efetivar mecanismos de acessibilidade a medicamentos, aparelhos hospitalares e demais bens necessários ao enfrentamento da Covid-19. Estudos demonstram que em três décadas, o SUS vem acumulando perdas sucessivas de recursos. Desde o não cumprimento dos 30% do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para seu financiamento, como está no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT, (CF/1988), até as mudanças introduzidas, a partir de 2015, pela Emenda Constitucional 86, além da Emenda Constitucional 95/2016, que introduziu o teto de gastos, para agravar o subfinanciamento da Saúde Pública.

Considerando o nosso Estado Democrático de Direito, e as dimensões dos princípios democráticos, trazidos neste artigo, passamos à análise de se diferenciar os modelos liberal e republicano e apresentar a alternativa trazida por Jürgen Habermas, 2002, para ampliar a participação da população, o modelo deliberativo.

O primeiro mencionado tem base no liberalismo, no qual se pretende a limitação da atuação do Estado sobre a vida

privada e do governo, a partir do ordenamento jurídico, e a garantia de liberdades individuais. O modelo liberal busca conciliar a sociedade, o mercado e o Estado, de modo a alcançar a consecução dos interesses sociais (HABERMAS, 2002).

República, por seu turno, tem base na Grécia e na Roma Antiga, advindo da expressão latina *res publica*, que significa coisa do povo. Desta forma, o poder político no modelo em questão pertence ao povo (COMPARATO, 2004). O modelo republicano estruturado no espaço público com eixos comunicacionais estabelecidos com a sociedade; que se organiza legitimando o Estado (HABERMAS, 2020).

Aqui se propõe a adoção de um modelo de caráter procedimental, a democracia deliberativa, ao passo que se atém mais fortemente ao conceito de democracia como governo do povo. O modelo proposto por Habermas busca institucionalizar a participação da sociedade nas decisões tomadas pelo estado, de forma a viabilizar que os concernidos avaliem os atos governamentais, seus efeitos e consequências. Neste passo, depende da criação de espaços de esfera pública da opinião e de vontade para desenvolvimento de um discurso, pautado na racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2002). Para a formação destes espaços, é essenciais o respeito aos pressupostos discursivos e democráticos, bem como a estruturação dos meios para tanto.

Diante destas questões, o Poder Público deve facilitar o controle e a participação do povo na atividade estatal para seguir com legitimidade e com confiabilidade. O sistema estatal é formado por diversos subsistemas, que possuem uma lógica própria, contudo é de relevo que estes estejam alinhados aos princípios democráticos e a implementação de políticas públicas voltadas para as necessidades públicas que devem ser pautadas nas ações conjuntas dos entes federados, sociedade civil, e implementados pela atuação do direito financeiro, orçamentário e fiscal.

CONCLUSÃO

Com o objetivo de realizar esta proposição, delimita-se o estudo a partir da Constituição Brasileira de 1988 e as mudanças advindas de seu texto. Neste sentido, o modelo de Estado democrático-liberal deve ser observado a luz das políticas econômicas e sociais, onde sua atuação deve ser pautada em princípios instituídos no artigo 170 da CF de 1988. Neste segmento o ordenamento constitucional também se conecta aos vários princípios que refletem um Estado Democrático Social de Direitos, em seus artigos 6º, 165, § 4º, 174 e 196 a 198. De outro, reforçar a ideia constitucionalmente estabelecida no tocante ao cuidado que deve ter o administrador público em sua atuação na seara tributária, devendo se limitar tão-somente aos ditames da Ordem Econômica e Social e à promoção da Justiça Fiscal alinhados ao princípio isonômico, igualdade e capacidade contributiva e a necessidade e interesse coletivo, essenciais ao Estado Democrático de Direito. Evidencia-se que as desonerações ou renúncias fiscais são consideradas pela administração fiscal como gastos tributários e gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário; visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência.

O enfoque desenvolvido no texto concentra-se no estudo e na análise das desonerações alinhada a Políticas Econômicas e Sociais concretizando assim a democracia participativa, na perspectiva da Teoria de Ação Comunicativa engendrada por Habermas (2011). A análise sobre a problematização, tanto no campo administrativo quanto no constitucional, foi de relevo para a verificação de despesas fiscais (desonerações) e a atuação do Estado na implementação de políticas pública.

Daí o fato de propor uma análise crítica para verificar a efetividade da democracia participativa direcionada para a obtenção de justiça fiscal e neste sentido, a participação do cidadão

num contexto em que lhe fosse considerado propício a concretização dos princípios destacados neste artigo.



REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo. Editora Malheiros, 9º edição, 2000.
- FALCÃO, Amílcar. *Introdução ao Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1976.
- FILHO, Fernando Ferrari., TERRA, Fábio Henrique Bittes. *As Políticas Econômicas em Keynes: Reflexões Para a Economia Brasileira no Período 1995-2011*. XXX Encontro Nacional de Economia, Porto de Galinhas, PE. Volume 40, dezembro de 2012. *Research Gate*. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/266021435>>. Acesso em: 18 mai 2021.
- HABERMAS, Jürgen. *A nova obscuridade*. Tradução: Luiz Repa. São Paulo: EDUNESP, 2015.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Tradução: Flávio Breno Siebeneichler . Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. 2.
- HABERMAS, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*. Tradução: Manuel Jimenéz Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- MASSO, Fabiano Del. *Direito econômico esquematizado*. São

- Paulo. Editora Método, 4º edição, 2016.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Estudos de direito tributário: tributação e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro. Editora Multifoco. Volume 2, 2016.
- SANTOS, Manoel Lourenço dos. *Direito tributário*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986, 303p.
- SILVA, José Antônio da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo, Editora Malheiros, 2011.
- TORRES, Ricardo Lôbo. *Tratado de direito constitucional e financeiro e tributário: o orçamento e a constituição*. Rio de Janeiro, V. 5, Editora Renovar, 2º edição. 1999a.
- TORRES, Ricardo Lôbo. *Tratado de direito constitucional e financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação, imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro, V. III, Editora Renovar, 2º edição, 1999b.
- Nota Técnica nº 010/09. CGPJ/SUNOR.SEFAZ/MT, 2009. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/04256E4C004D9CE4/BD FDF560841CF35E04256CA7004FCD3E/5F6038496E1DDF81842576AC00632ECA>>. Acesso em: 18 mai 2021
- Renúncia de Receitas*. Disponível em:<<file:///C:/Users/Dell/Desktop/RENUNCIA%20DE%20RECEITAS.pdf>>. Acesso em: 18 mai 2021
- Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. *Planalto*, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9588.htm>. Acesso em: 18 mai 2021
- Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. *Planalto*, 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9834.htm>. Acesso em: 18 mai 2021