



# Reflexões e práticas para uma sociedade justa

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ • 25 ANOS DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ • 25 ANOS DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ • 25 ANOS DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ



PROGRAMA DE  
EDUCAÇÃO FISCAL  
DO CEARÁ



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DA FAZENDA



## **Programa de Educação Fiscal do Ceará 25 anos: reflexões e práticas para uma sociedade justa**

### **Secretaria da Fazenda do Ceará**

Fabrício Gomes

### **Secretaria Executiva da Receita**

Liana Machado

### **Coordenadoria de Relacionamento com a Sociedade e Conformidade Tributária**

Najla Cavalcante

### **Célula de Relacionamento e Conformidade**

Jonilma Maia

### **Núcleo de Cidadania Fiscal**

#### **Programa de Educação Fiscal do Ceará**

Clarissa Barroso

### **Organização**

Clarissa Barroso

Luís Carlos Magalhães

### **Suporte editorial**

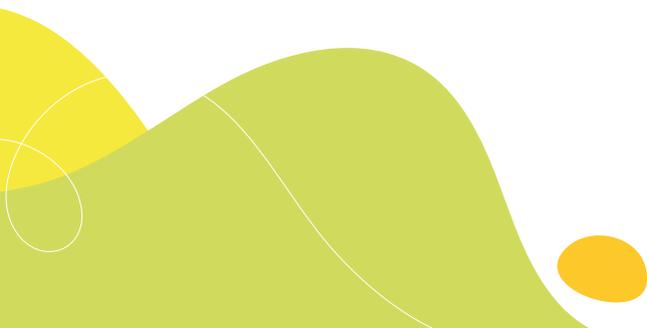
Ana Caroline Freitas

### **Projeto gráfico e diagramação**

Rachel Lima

### **Publicação**

Sefaz Editora



Organização

Clarissa Cavalcante Barroso  
Luís Carlos Magalhães



**Reflexões e práticas  
para uma sociedade justa**

Fortaleza - Ceará  
2023

  
Sefaz Editora

<b>PREFÁCIO</b>   Fabrício Gomes Santos	07
---	----

<b>APRESENTAÇÃO</b>   Clarissa Cavalcante Barroso e Luís Carlos Magalhães	08
---	----

<b>EIXO 1   REFORMA TRIBUTÁRIA</b>	11
------------------------------------	----

1   REFORMA TRIBUTÁRIA PROGRESSIVA COM ALTERAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO Lúcio Maia, Gerson Ribeiro e Deoclécio dos Santos	12
---	----

2   REFORMA TRIBUTÁRIA VERDE: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E A URGÊNCIA DA INSERÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA Kamila Vieira e Marcelo Lettieri	25
--	----

3   REFORMA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA Hugo de Brito Segundo	39
---	----

<b>EIXO 2   EDUCAÇÃO FISCAL PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS</b>	50
--	----

4   POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: COMO OS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO DESVELAM A (DES)IGUALDADE DE RENDA NO BRASIL Gabriela Telles e Marciano Buffon	51
--	----

5   EDUCAÇÃO FISCAL PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS Juracy Braga Júnior	63
---	----

6   EDUCAÇÃO FISCAL COMO UNIDADE CURRICULAR NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL - EEMTIs DO CEARÁ Eliana Estrela, Gezenira Rodrigues e Teresa Márcia da Silveira	75
--	----

7   IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE CIDADE EDUCADORA PARA A FORMAÇÃO DA CIDADANIA FISCAL Sara Rebeca Aguiar	85
--	----

<b>EIXO 3   GESTÃO FISCAL E CONTROLE SOCIAL</b>	98
---	----

8   O NOVO MODELO DE INTIMAÇÃO EM LINGUAGEM SIMPLES DO CONAT Victor Hugo Moraes	99
--	----

---

9   A INFLUÊNCIA DA EDUCAÇÃO FISCAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO BRASIL: PROMOVENDO CIDADANIA E TRANSPARÊNCIA Paulo Almada	108
10   COMO A EDUCAÇÃO FISCAL PODE TRANSFORMAR SUA COMUNIDADE: UMA REVOLUÇÃO NO FUTURO DOS MUNICÍPIOS Márcio Moraes, Ricardo Feitosa e Paulo Almada	120
11   A RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA CEARÁ SEM FOME E A NECESSIDADE DE UM PROGRAMA DE IMPOSTO MAIS JUSTO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL Lorran Nóbrega	133
<b>EIXO 4   MEMÓRIAS DA EDUCAÇÃO FISCAL</b>	153
12   EDUCAÇÃO FISCAL: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS Cícero Roberto de Melo	154
13   EDUCAÇÃO FISCAL - UM PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO Dulce Ane Lucena, Aurelina Farias e Sandra Machado	164
<b>EIXO 5   PRÁTICAS EXITOSAS DA EDUCAÇÃO FISCAL NO ÚLTIMO QUADRIÊNIO</b>	177
14   CENTRO DE MEMÓRIA DA FAZENDA: A EXPERIÊNCIA DE UM EQUIPAMENTO CULTURAL NA DISSEMINAÇÃO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO CEARÁ DE 2019 A 2022 Fabrício Monteiro	178
15   REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA: O CASO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2019 A 2022 Imaculada Vidal e Germana Belchior	190
16   DO PROPÓSITO À AÇÃO: A EDUCAÇÃO FISCAL NA SEFAZ CEARÁ DE 2019 A 2022 Fernanda Pacobahyba e Germana Belchior	202
17   COMISSÃO DE LEILÃO E DOAÇÃO ADMINISTRATIVA: EDUCAÇÃO FISCAL POR MEIO DA DOAÇÃO Leânia Costa	215
18   SUA NOTA TEM VALOR? UMA AVALIAÇÃO DA NOVA SISTEMÁTICA DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO Ana Virgínia Gurgel	225

---

19   OS DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL: CONCURSO REGIONAL DE REDAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL NA 3ª COORDENADORIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – CREDE 3 Erlane Muniz	240
---	-----

---

<b>EIXO 6   PERSPECTIVAS INOVADORAS NA EDUCAÇÃO FISCAL</b>	253
--	-----

20   CHAT GPT E TRANSPARÊNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E CIDADÃOS NA CONSCIENTIZAÇÃO FISCAL Márcio Moraes e Lorrان Nóbrega	254
---	-----

21   EDUCAÇÃO FISCAL E INOVAÇÃO: ONDE ESSES UNIVERSOS CONVERSAM? Eliane Prates	269
---	-----

22   DESTRAVANDO A RIQUEZA PÚBLICA DOS CEARENSES Carlos Eduardo Marino e Bruno Almeida	287
---	-----

---

<b>EIXO 7   TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA FISCAL</b>	301
---	-----

23   O IMPACTO DA EXTINÇÃO DO VOTO DE QUALIDADE NO CARF NA JUSTIÇA FISCAL E NAS DESIGUALDADES SÓCIO-REGIONAIS DO BRASIL Lorrان Nóbrega	302
---	-----

## Educação fiscal, caminho para transformar a vida das pessoas

**E**xistem muitas formas de trabalhar para impactar positivamente a realidade de uma população. A gestão pública, por natureza, precisa estar alinhada com esse propósito. Como Secretaria da Fazenda do Ceará (Sefaz-CE), temos a missão de arrecadar com justiça e gerir com excelência os recursos financeiros da nossa sociedade, para, assim, melhorar a vida das pessoas. Engana-se quem acredita que esse é um processo unilateral; ao contrário, é um trabalho coletivo: Estado e sociedade juntos em um compromisso de cidadania fiscal.

Nesse contexto, a Sefaz-CE viabiliza os caminhos para que políticas públicas que beneficiem os cidadãos tornem-se cada vez mais recorrentes e efetivas. O trabalho é árduo, afinal, o Ceará tem uma população de quase 9 milhões de habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022. Como instituição governamental, precisamos engajar a todos, por isso, temos o dever de nos inserir, cada vez mais, no cotidiano das pessoas.

Assim, celebrar os 25 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará (PEF-CE) é valorizar as etapas que nos conduziram até aqui. Desde 1998, alcançamos muitos avanços. Desenvolvemos cursos, organizamos eventos, realizamos pesquisas e estamos presentes nas escolas cearenses, em parceria com a Secretaria da Educação do Ceará (Seduc-CE), como disciplina eletiva. Também fortalecemos o relacionamento com o Contribuinte Pai D'égua, nos aproximamos dos consumidores através dos comércios estaduais por meio do Programa Sua Nota Tem Valor (PSNTV), e preservamos a história fazendária através do Centro de Memória (CM).

Para continuarmos sendo referência nacional em transparência fiscal e avançar no planejamento socioeconômico, temos no processo de participação cívica um grande aliado. Graças ao empenho do Núcleo de Cidadania Fiscal (Nucif) da Sefaz-CE, o conteúdo disponível neste e-book comemorativo vem reforçar que Educação Fiscal é entender a importância do recolhimento de tributos, mas também é percebê-la como uma ferramenta social. Por meio dela, podemos refletir sobre nossos deveres e monitorar suas aplicações que garantem nossos direitos como cidadãos. Assim, mantemos uma relação sustentável entre o Fisco e a sociedade.

As abordagens propostas nos artigos que sucedem esta apresentação estão fundamentadas em cinco eixos temáticos e contribuem para o fortalecimento de uma sociedade mais justa e participativa. Aos nossos servidores e colaboradores, expressamos nosso sincero agradecimento pela participação. E a você, leitor, desejamos uma excelente leitura e reflexões proveitosas para continuarmos fortalecendo o Estado ao lado do nosso povo.

*Fabrizio Gomes Santos*  
*Secretário da Fazenda do Ceará*



# APRESENTAÇÃO

**Prezados leitores,**

É com grande satisfação e entusiasmo que apresentamos o e-book "PEF 25 anos: Reflexões e Práticas para uma Sociedade Justa". Esta obra representa um marco significativo para o Programa de Educação Fiscal do Ceará (PEF CE), que ao longo de um quarto de século vem se dedicando à formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres fiscais, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse e-book reunimos conteúdos que abrangem, desde as memórias da Educação Fiscal, até suas práticas exitosas, durante o último quadriênio, cujos artigos foram dissertados por autores fazendários, especialistas e professores. O quadriênio citado foi marcado pela resistência ao esvaziamento do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), decorrente da extinção da Escola de Administração Fazendária (Esaf), que abrigava sua coordenação, em âmbito nacional. Para suprir tal lacuna, criou-se o Grupo de Trabalho 66 - Educação Fiscal, na estrutura do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Enquanto eixo temático, a "Reforma Tributária", comum às edições anteriores dos quinze e dos vinte e um anos do PEF CE, como não poderia deixar de ser, também compareceu, nesta coletânea, com uma versão verde, que traça um panorama da experiência internacional na incorporação do meio ambiente à política tributária, para defender, com a reconhecida expertise acadêmico-profissional da dupla autora, a sua aplicação no nosso ordenamento jurídico tributário, contemplando as mudanças climáticas e os seus desdobramentos sobre a sustentabilidade ambiental e sobre a própria existência, das gerações atual e futura de brasileiros, na Mãe Terra. Nessa proposta, para uma Reforma Tributária Verde no Brasil, são alinhadas medidas que vão desde a implementação de uma tributação ambiental direta, até uma tributação diferenciada para produtos sustentáveis, passando por incentivos fiscais, tanto para as energias renováveis, quanto para a eficiência energética de novos produtos e tecnologias.

Tivemos também o aporte de valiosa contribuição doutrinário-jurídica sobre a segurança jurídica da não-cumulatividade, envolvendo aspectos da restituição e creditamento do Imposto e da Contribuição sobre Bens e Serviços (IBS e CBS).

Ainda dentro do eixo temático Reforma Tributária, contamos com uma contribuição coletiva de pesquisadores sênior, pleno e junior, do Observatório de Fi-

nanças Públicas da Fundação Sintaf, que apresentou uma elaborada proposta de caráter progressivo, estruturada pela alteração no pacto federativo brasileiro.

Essa edição vem assinalada também pela inclusão do tema “Educação Fiscal para a redução das desigualdades sociais”, eixo para o qual concorreram contribuições, de destacados articulistas de nosso estado e do Rio Grande do Sul, que ressaltam a compreensão de que uma educação prejudicada por restrições históricas de investimento e com baixa qualidade, comparativamente à escola privada, e aos países desenvolvidos, reproduz de forma agravada o quadro das desigualdades regionais, sociais, de renda, de raça e de gênero, minando as possibilidades de um desenvolvimento inclusivo e autônomo da nossa nação, aumentando a resistência a uma coesão social no seio da população, pela falta de confiança, nas instituições, que, grosso modo, transborda para a micropolítica, prevalecendo também entre as pessoas, que vivem amontoadas em territórios periféricos, caracterizados pelo alto grau de desigualdade e pelos elevados índices de violência.

A presente coletânea reflete um esforço institucional de apresentação ao público leitor, dos impactos da pandemia do SARS COV 19 na Sefaz, e das recentes inovações tecnológicas, que tiveram de ser internalizadas no seu relacionamento com os contribuintes do Programa de Conformidade Tributária (Contribuinte Pai D’égua), do Conselho de Relacionamento com o Contribuinte (Condecon), e com os usuários do Programa Sua Nota Tem Valor (PSNTV), que evoluiu para uma plataforma digital de estímulo à emissão de notas fiscais ao consumidor (NFC-e) e de cupons fiscais eletrônicos (CF-e).

Como prática exitosa desse quadriênio, foi contemplado por um artigo, a reinauguração e institucionalização do Centro de Memória da Fazenda (CM), reconfigurado como um equipamento cultural, agora sediado no 1º monumento histórico cultural tombado pela Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult) como patrimônio material do estado. No referido CM, são recebidas turmas de estudantes da unidade curricular eletiva de Educação Fiscal, das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), em visitas, que são mediadas por historiadores, aos espaços expositivos do equipamento cultural, ao qual também têm acesso, outros estudantes e o público em geral, além dos turistas, que podem acessar as instalações do CM por agendamento ou por comparecimento, até às dezesseis horas dos dias úteis.

Ressaltamos a pluralidade que permeia a presente atualização da temática da Educação Fiscal, que foi tecida na extensão de seu ecossistema de atores e agentes, abrangendo contribuições originárias de quatro unidades federativas brasileiras (CE, RN, DF, RS), mediante o aporte de vinte e três artigos, para os quais colaboraram trinta e um autores, cuja composição predomina o gênero feminino, estando tal coletivo grifado pela incisiva presença de pesquisadores, professores, servidores fazendários e colaboradores, além de um estagiário acadêmico do curso de Ciências Econômicas de universidade privada do nosso estado.

Esta edição incorporou como objetos de interesse, além das inovações tecnológicas e suas repercussões sobre o próprio conteúdo discursivo da temática, a questão das desigualdades sociais de renda, raça e gênero em nossos territórios, que historicamente são acirradas nos períodos pós pandêmicos, frente às quais, iniciativas como a valorização do acervo patrimonial tangível e intangível de nosso estado e a atividade da Comissão de Leilão e Doação Administrativa da Sefaz, assumem um caráter emblemático como mitigadoras daquelas, fazendo-se necessárias no seu enfrentamento, tal qual a Reforma Tributária que, após tantos anos de debates, ganhou contornos de imprescindibilidade para a sua aprovação, de forma a termos possibilitados caminhos de desenvolvimento econômico-social sustentável, para nosso país, ancorados em situações de uma menor desigualdade, entre as suas regiões e entre as pessoas que nele vivem.

A elaboração deste E-book foi possível graças ao empenho de toda a equipe do Programa de Educação Fiscal do Ceará, assim como, ao apoio dos parceiros e colaboradores da Coordenadoria de Relacionamento com a Sociedade e Conformidade Tributária (Cores), que conosco compartilham a visão de uma sociedade mais justa e comprometida com o desenvolvimento sustentável de nosso estado. Agradecemos às gestoras da Cores, Najla Cavalcante e Jonilma Maia, parceiras incondicionais da Educação Fiscal, e agradecemos, mais que especialmente, a equipe do Núcleo de Cidadania Fiscal e do Centro de Memória da Fazenda, a qual pertencemos, pelo comprometimento, dedicação e expertise. Foi gratificante ver como cada membro contribuiu com suas habilidades únicas, não só para a construção desse e-book, como para a realização de todas as ações em celebração aos 25 anos do PEF. Nosso muito obrigado a Carol Gomes, Cristina Homsy, Fabrício Monteiro, Gerson do Vale, Joziane Pontes, Letícia Costa, Marília Bezerra, Newton Mourão e Tito Quadê.

Não podemos esquecer do valioso apoio da Assessoria de Comunicação (Ascom/Sefaz CE), que foi responsável pela arte final do presente e-book, e que é uma parceira fundamental da Educação Fiscal.

Por fim, nossos agradecimentos aos que gentilmente atenderam nosso chamado, contribuindo com suas valiosas reflexões para o legado de mais este produto ao público leitor, no ciclo comemorativo dos vinte e cinco anos do PEF CE, que transcorre durante a 3ª semana do mês de agosto do corrente ano.

Agradecemos a todos que contribuíram para a realização deste projeto e desejamos a vocês uma excelente leitura!

*Clarissa Barroso  
Luís Carlos Magalhães  
Organizadores*



EIXO 1

# Reforma Tributária



# REFORMA TRIBUTÁRIA PROGRESSIVA COM ALTERAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

Francisco Lúcio Mendes Maia<sup>1</sup>  
Gerson da Silva Ribeiro<sup>2</sup>  
Deoclécio dos Santos Silva<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A necessidade de uma reforma no Sistema Tributário Nacional tem sido discutida nos mais diversos fóruns de debate no decorrer das últimas décadas. Entretanto, por uma série de fatores, muito pouco foi realizado nesse sentido após a redemocratização em 1988.

O objetivo deste trabalho é apresentar informações referentes ao funcionamento do Sistema Tributário Nacional, possibilitando assim discussões pautadas em evidências empíricas. Por fim, também objetiva-se oferecer sugestões de medidas alternativas que garantem um incremento na receita orçamentária pública, sem aumentar a carga tributária.

O trabalho está organizado em 3 seções além da presente introdução. A primeira seção é destinada a apresentar as principais diretrizes da proposta em discussão. Em seguida, são apresentadas as críticas ao projeto, enquanto a terceira seção apresenta alternativas ao que está sendo proposto.

## 1 PRINCIPAIS DIRETRIZES DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

As diretrizes do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária que está sendo discutido no Congresso Nacional, junção das PECs 45/2019 (Câmara) e 110/2019 (Senado) incluindo alterações, estão relacionadas com a substituição de cinco tributos: IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS, por uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, que substituirá o PIS e a COFINS;

<sup>1</sup> Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador Sênior do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (OFICE).

<sup>2</sup> Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará, Mestre e Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Pleno do OFICE.

<sup>3</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do OFICE.

nos estados e municípios o ICMS e ISS, terão como novo tributo, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) estadual e municipal cuja competência será gerida por estes entes federativos; e um imposto seletivo de competência da União em substituição ao IPI.

Os novos tributos terão alíquotas modal e diferenciada, haverá devolução de tributos através de cashback para classes sociais menos favorecidas, será criado um Fundo de Desenvolvimento Regional para evitar a guerra fiscal, está prevista também uma transição federativa, para compensar o imposto total para os estados consumidores, em relação aos estados produtores.

## 2 CRÍTICAS AO PROJETO APRESENTADO

A relevância intrínseca ao tema aqui tratado torna ainda mais necessário o amplo debate da proposta discutida no Congresso Nacional. A presente seção objetiva apresentar algumas críticas ao projeto que tramita no legislativo federal, sem o objetivo de exaurir a discussão, buscando apontar deficiências do texto apresentado, que deveriam ser observadas pelos legisladores, e, ao mesmo tempo, oferecendo sugestões para otimizar a proposta.

### 2.1 O Financiamento do Orçamento da Seguridade Social

A tabela abaixo apresenta, para o ano de 2022, a participação que os tributos afetados pela reforma tributária possuem para a arrecadação do orçamento a que pertencem. A coluna 1 indica o valor arrecadado por cada tributo, bem como o montante por orçamento. As colunas 2 e 3 mostram quanto cada item representa do PIB e arrecadação total, respectivamente.

Tabela 2.1 – Receita Tributária por tipo de Orçamento em 2022

Tributo/Orçamento	R\$ milhões	%PIB	%Carga Tributária
Total da Receita Tributária	3.342.092,52	33,71%	100,00%
<b>Orçamento Fiscal</b>	<b>753.730,28</b>	<b>7,60%</b>	<b>22,55%</b>
IPI	58.944,30	0,59%	1,76%
ICMS	692.146,60	6,98%	20,71%
ISS	2.639,38	0,03%	0,08%
<b>Orçamento da Seguridade Social</b>	<b>350.332,92</b>	<b>3,53%</b>	<b>10,48%</b>
Cofins	271.903,35	2,74%	8,14%
PIS/Pasep	78.429,56	0,79%	2,35%

Fonte: Elaboração própria com dados do boletim da estimativa da carga tributária bruta do Governo Central, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Pela análise da tabela, pode-se perceber que as receitas do Orçamento Fiscal arrecadadas através do IPI, ICMS e ISS representaram 7,60% do PIB no ano de 2022 e 22,55% do total da carga tributária. Já no Orçamento da Seguridade Social, de grande importância para a proteção social no Brasil, considerando somente a arrecadação da Cofins, no ano de 2022, as suas receitas representaram 2,74% do PIB e 8,14% do total da Carga Tributária, o que significa que este tributo é significativo para o Sistema de Seguridade Social, principalmente em razão de suas despesas serem destinadas às seguintes funções de Estado: saúde, previdência e assistência social (Art. 194 da Constituição Federal de 1988).

Assim, faz-se necessário pontuar a substancial importância que a Cofins e o PIS/Pasep têm para o Orçamento da Seguridade Social. Logo, é preciso que as receitas provenientes de tais tributos continuem destinadas ao referido orçamento, sob pena de prejuízos para a seguridade social no Brasil. Nesse sentido, a atual proposta que tramita no Congresso Nacional deve conter dispositivos que assegurem a mesma carga tributária dessa nova contribuição, e que sua arrecadação seja para o Orçamento da Seguridade Social.

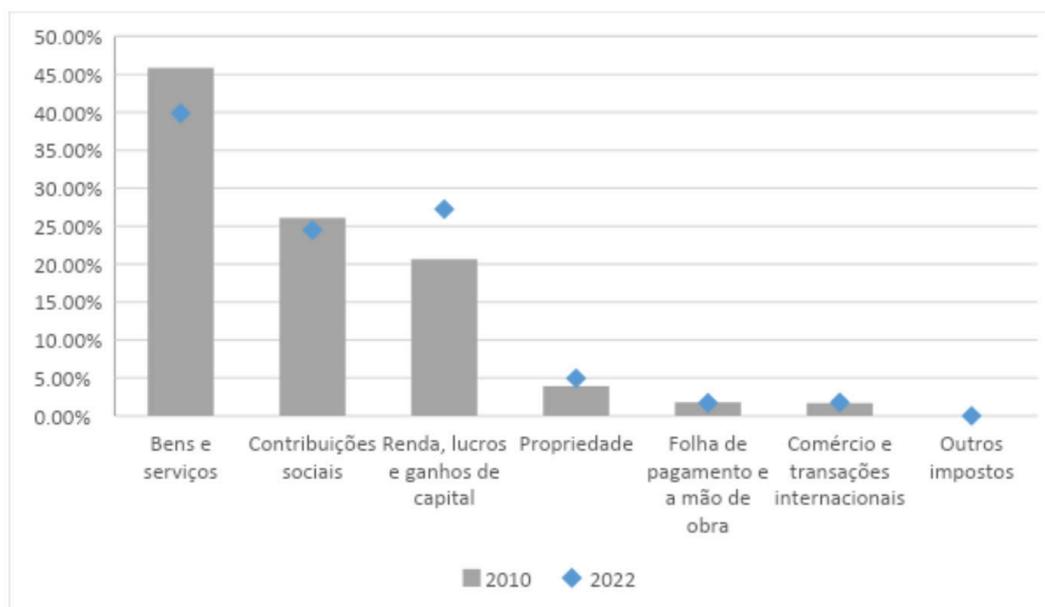
## 2.2 A Progressividade da Carga Tributária

Conforme destacam Giambiagi e Além (2011), o funcionamento ideal de um sistema tributário deve se caracterizar por alguns aspectos fundamentais, a saber: equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade. Tendo em vista tais pilares, qualquer tentativa de reformar o sistema tributário brasileiro deve estar preocupado em promover tais características. Entretanto, é necessário apontar que a reforma tributária discutida atualmente não traz em seu texto nenhuma preocupação em tornar o sistema tributário nacional mais progressivo.

Algumas características do sistema tributário brasileiro corroboram os argumentos acima apresentados: (i) excesso de tributação sobre bens e serviços e (ii) peculiaridades tributárias que beneficiam os rendimentos derivados da renda e capital, como a isenção de pagamento do imposto de renda sobre lucros e dividendos e a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada Juros Sobre Capital Próprio (JSCP). O Gráfico 2.1 permite observar a arrecadação tributária brasileira decomposta pela base de incidência para os anos de 2010 e 2022.

## Gráfico 2.1: Receita tributária por Base de Incidência – 2010 e 2022

(Valores como % da arrecadação total)



Fonte: Elaboração própria com dados do boletim da estimativa da carga tributária bruta do Governo Central, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Pode-se verificar que aproximadamente 40% da receita tributária em 2022 decorreu de tributos relativos ao consumo de bens e serviços. É preciso ponderar os incentivos econômicos que tal situação enseja. Tributos sobre bens e serviços podem ser transferidos ao consumidor final. Dessa forma, os mais pobres podem ser consideravelmente penalizados por uma carga tributária que recaia pesadamente sobre o consumo de bens e serviços. Na comparação com 2010, existiu uma redução de 5,98 p.p. Contudo, o nível de tributação sobre o consumo de bens e serviços permanece elevado.

Em contrapartida, a arrecadação referente a renda, lucros e ganhos de capital equivale a somente 27,24% da receita tributária. Portanto, torna-se nítido que o sistema tributário brasileiro tem enfatizado sobremaneira a tributação sobre o consumo de bens e serviços em detrimento da renda e propriedades. Dessa forma, é preciso que a reforma tributária aborde essa questão, sob pena de continuarmos a ter um regime regressivo, que impede a redução na desigualdade de renda.

### 2.3 A Concentração de Receitas na União

A execução eficaz de um sistema federativo deve ter como norma a busca pela equalização fiscal, i.e, cada ente da federação possua capacidade de cumprir com suas responsabilidades financeiras. Nesse sentido, Mendes (2004, p. 441) faz

uma ponderação relevante acerca de como a arrecadação de tributos está formulada na CF de 1988. O art. 159 da CF determina que o Governo Federal deve repartir seus principais impostos (Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados) com estados e municípios. Adicionalmente, o art. 157, em seu segundo inciso, estabelece que qualquer novo imposto que venha a ser criado pelo Governo Federal deve ser partilhado com os demais entes federativos de forma igualitária. Assim, para incrementar suas receitas, a União concentrou esforços em criar novas contribuições sociais, tendo em vista que tais tributos não deveriam ser repartidos com estados e municípios, fazendo com que exista uma significativa concentração de arrecadação pela União.

A Tabela 2.2 apresenta a participação de cada ente federativo na carga tributária brasileira.

**Tabela 2.2 – Carga tributária por ente federativo – 2022**

Entidade Federativa	2022		
	Arrecadação (R\$ milhões)	% do PIB	% da Arrecadação
União	2.258.551	22,78%	67,58%
Estados	851.408	8,59%	25,48%
Municípios	232.134	2,34%	6,94%
<b>Total</b>	<b>3.342.093</b>	<b>33,71%</b>	<b>100,00%</b>

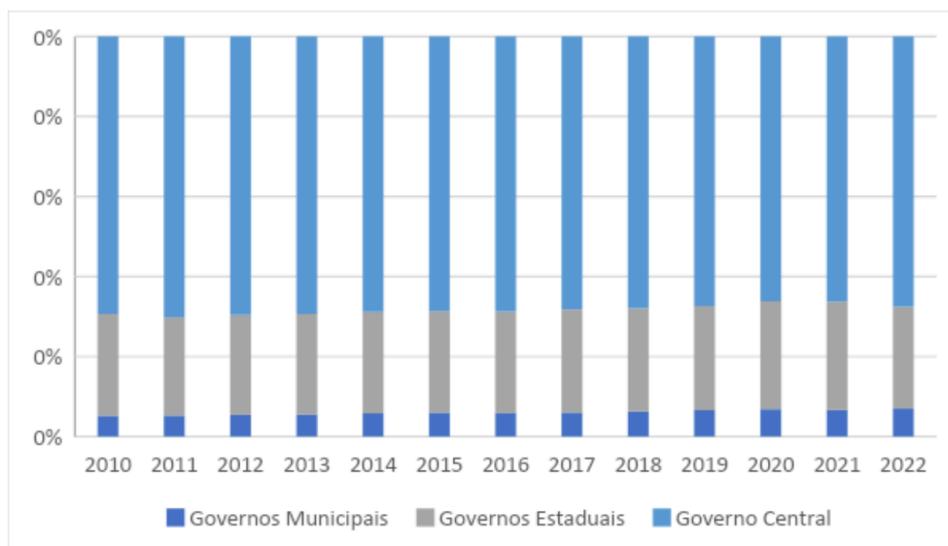
Fonte: Elaboração própria com dados do boletim da estimativa da carga tributária bruta do Governo Central, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Hoje, de todos os tributos arrecadados no país, 67,58% são de competência da União, 25,48% dos estados e 6,94% dos municípios. Após as transferências constitucionais através do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ficam 57% dos tributos arrecadados no caixa da União, 30% com os estados e 13% com os municípios.

O Gráfico 2.2 apresenta a série histórica da participação dos três níveis de governo na carga tributária bruta do Brasil e corrobora a evidência observada na tabela anterior. Adicionalmente, verifica-se que os municípios aumentaram sua participação na arrecadação tributária do país, saindo de uma proporção de 5,21% em 2010 para 6,95% em 2022, um crescimento de 33,42% em sua participação. Por outro lado, a participação da União teve uma variação negativa de 2,57%. Enquanto a participação estadual se manteve praticamente estável com um crescimento de 0,17%.

## Gráfico 2.2: Participação dos três níveis de governo na CTB – 2010 e 2022

(Valores como % da arrecadação total)



Fonte: Elaboração própria com dados do boletim da estimativa da carga tributária bruta do Governo Central, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

## 3 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA PROGRESSIVA

A partir dos questionamentos apontados na seção anterior, discute-se agora alternativas que poderiam ser implementadas como forma de elaborar uma reforma tributária progressiva e resolver os problemas diagnosticados.

### 3.1 Propostas para Aumentar a Progressividade da Carga Tributária Brasileira

Como diagnosticado anteriormente, um dos grandes problemas do sistema tributário brasileiro diz respeito à falta de justiça fiscal, que impossibilita a existência de uma efetiva redistribuição de renda e riqueza no país. Partindo deste princípio, são apresentadas propostas referentes a regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF), a revogação do benefício fiscal Juros Sobre o Capital Próprio (JSCP) e a correção da Tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física.

#### 3.1.1 Regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF)

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no inciso VII do seu art. 153, estabelece que é competência da União a instituição de imposto que incida sobre grandes fortunas, mediante regulamentação em Lei Complementar.

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

...

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. ”

Em face da relevância do tema, na edição 36 da Revista Panorama Fiscal (MAIA et al., 2020) foram apresentadas simulações para diferentes configurações do IGF.

### 3.1.2 Revogação dos Juros sobre Capital Próprio

Não está sendo debatido, na atual proposta de reforma tributária, a redução ou revogação de benefícios fiscais como Juros sobre o Capital Próprio (JSCP), previstos no Art. 9º da Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995). Este benefício reduz em 50% a base de cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) dos contribuintes optantes pelo benefício. Com isso são diminuídos 19% da base de cálculo destes tributos que originariamente são 34%. Quando do pagamento dos JSCP a alíquota é de 15%, gerando uma perda de arrecadação média anual de R\$ 150 bilhões para a União. O correto é tributar os JSCP, pelo menos, com a alíquota de 27,5%, porque atualmente, a partir de R\$ 2.112,01, o trabalhador assalariado já paga 7,5% de Imposto de Renda na Fonte.

Cabe mencionar que depois de pagos de forma individualizada os Juros de Capital Próprio aos sócios ou acionistas, é exigido o Imposto de Renda retido na fonte de 15% que será recolhido pela empresa, que possui o papel de contribuinte responsável, mas que pertence ao sócio ou acionista, contribuintes de fato. Entretanto, há perda de arrecadação na esfera federal referente ao adicional de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), não tributadas na pessoa física.

De maneira geral, ainda que a utilização de remuneração através dos Juros sobre Capital Próprio seja facultada às empresas, ao longo dos últimos anos, o número de empresas optantes por esse benefício fiscal cresceu muito no Brasil, sendo método de opção à distribuição de Dividendos, pois a própria lei permite que o valor dos juros seja imputado ao valor dos dividendos obrigatórios, bem como vantagens tributárias que permitem redução legal da tributação sobre o lucro.

A Tabela 3.2, considerando dados de 2022, apresenta uma estimativa do adicional de arrecadação caso o JSCP seja revogado.

**Tabela 3.2 – Análise da Arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) 2022**

(Valores Correntes em R\$ milhões)

<b>Arrecadação do IRPJ 2022</b>	
Arrecadação IR 2022	229.745,00
Base de cálculo do IR 2022	918.980,00
Base de cálculo sem redução	1.718.492,60
Arrecadação Adicional	199.878,15
<b>Arrecadação Total</b>	<b>429.623,15</b>

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil.

De acordo com a decomposição da arrecadação do IRPJ através da Análise da Arrecadação das Receitas Federais, publicado pela Receita Federal do Brasil (RFB), o valor de R\$ 229,74 bilhões, a preços correntes, de IRPJ arrecadado das empresas cuja tributação é pelo Lucro Real, representou 72,88% do total arrecadado desse tributo em 2022. Tomando como base esta análise, temos um adicional de aproximadamente R\$ 199,88 bilhões, em 2022.

### 3.1.3 Correção da Tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)

Após um longo período sem reajuste na tabela progressiva mensal do imposto de renda (último reajuste havia ocorrido em 2015), a Medida Provisória (MPV) nº 1.171, de 30 de abril de 2023, dentre outras deliberações, alterou a faixa de isenção de cobrança do imposto. Entretanto, não realizou a alteração das demais faixas. A tabela abaixo apresenta as faixas e alíquotas, considerando os rendimentos mensais.

**Tabela 3.3 – Alíquotas do IRPF e faixas de renda – Valores mensais – 2023**

<b>Base de Cálculo (R\$)</b>	<b>Alíquota (%)</b>	<b>Parcela a deduzir</b>
Até R\$ 2.112,00	-	-
De R\$ 2.112,01 a R\$ 2.826,65	7,5%	R\$ 158,40
De R\$ 2.826,66 a R\$ 3.751,05	15,0%	R\$ 370,40
De R\$ 3.751,05 a R\$ 4.664,68	22,50%	R\$ 651,73
Acima de R\$ 4.664,68	27,50%	R\$ 884,96

Fonte: a Medida Provisória nº 1.171, de 30 de abril de 2023.

É importante observar que o reajuste na faixa de isenção foi de apenas 10,92% (R\$ 1.903,98 para R\$ 2.112,00), que é um percentual consideravelmente inferior ao acumulado da inflação no período sem reajuste. A Tabela 3.4 simula as faixas de renda reajustadas pelo IPCA acumulado no período.

**Tabela 3.4 – Faixas de renda ajustada pela variação do IPCA desde 1996 descontada dos reajustes legais – Valores mensais**

Alíquota de IRPF	Faixa de renda vigente	Faixa de renda ajustada (2019)	Faixa de renda ajustada (2020)	Faixa de renda ajustada (2021)	Faixa de renda ajustada (2022)	Faixa de renda ajustada (2023)
-	< R\$ 2.112,00	< R\$ 4.091,88	< R\$ 4.268,24	< R\$ 4.461,05	< R\$ 4.909,88	< R\$ 5.193,92
7,50%	R\$ 2.826,65	R\$ 5.476,47	R\$ 5.712,51	R\$ 5.970,57	R\$ 6.571,27	R\$ 6.951,42
15%	R\$ 3.751,05	R\$ 7.267,44	R\$ 7.580,67	R\$ 7.923,13	R\$ 8.720,27	R\$ 9.224,74
22,50%	R\$ 4.664,68	R\$ 9.037,55	R\$ 9.427,07	R\$ 9.852,93	R\$ 10.844,23	R\$ 11.471,58
27,50%	> R\$ 4.664,68	> R\$ 9.037,55	> R\$ 9.427,07	> R\$ 9.852,93	> R\$ 10.844,23	> R\$ 11.471,58
<b>Reajuste Faixa de Isenção</b>	-	93,74%	102,09%	111,22%	132,48%	145,92%

Fonte: elaboração própria com dados da Medida Provisória nº 1.171, de 30 de abril de 2023, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Verifica-se que, se desde 1996 a tabela do imposto de renda tivesse sido reajustada pela variação do IPCA acumulada no ano, a faixa de isenção da tabela em 2023 (para rendas apuradas em 2022) seria 145,92% maior que a atual.

A tabela seguinte apresenta uma proposta de nova tabela para o IRPF. As atuais alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5% foram mantidas, mas suas respectivas faixas de renda foram alteradas. Além disso, três novas alíquotas foram criadas, dentre elas uma alíquota máxima de 46,5% obtida a partir da média das alíquotas máximas de alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As novas faixas de renda foram definidas em salários-mínimos de 2022, de R\$ 1.212,00.

**Tabela 3.5 – Proposta de tabela para o IRPF - Ano-Calendário 2022, Exercício 2023**

Em salários-mínimos	Base de Cálculo (R\$) (Valores mensais)	Base de Cálculo (R\$) (Valores anuais)	Alíquota (%)
Até 4	Até de R\$ 4.848	Até R\$ 58.176	-
Entre 4 e 10	De R\$ 4.848 a R\$ 12.120	De R\$ 58.176 a R\$ 145.440	7,5%
Entre 10 e 15	De R\$ 12.120 a R\$ 18.180	De R\$ 145.440 a R\$ 218.160	15,0%
Entre 15 e 20	De R\$ 18.180 a R\$ 24.240	De R\$ 218.160 a R\$ 290.880	22,50%
Entre 20 e 40	De R\$ 24.240 a R\$ 48.480	De R\$ 290.880 a R\$ 581.760	25,50%
Entre 40 e 80	De R\$ 48.480 a R\$ 96.960	De R\$ 581.760 a 1.163.520	27,50%
Entre 80 e 320	De R\$ 96.960 a R\$ 387.840	De R\$ 1.163.520 a R\$ .654.080	37%
Acima de 320	A partir de R\$ 387.840	A partir de R\$ 4.654.080	46,50%

Fonte: elaboração própria com dados da OECD.Stat e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme exposto na tabela acima, a faixa de isenção se estenderia para todos os contribuintes com renda mensal de até R\$ 4.848, ou R\$ 58.176 em valores anuais. Para todos os contribuintes que ganharam mensalmente até 40 salários-mínimos de 2022 (o equivalente a R\$ 48.480 mensais) a alíquota seria reduzida. Aos que ganharam entre 40 e 80 salários-mínimos (R\$ 48.480 a R\$ 96.960) não haveria alteração (continuariam a pagar os atuais 27,5%). Já para aqueles com renda mensal superior a R\$ 96.960, mas inferior a R\$ 387.840, a alíquota seria ampliada em 9,5 pontos percentuais, para 37%. Finalmente, para quem ganhou acima de R\$ 387.840 por mês, a nova alíquota do IR seria de 46,5%.

### 3.2 Alteração do Pacto Federativo e Criação do Fundo de Participação Social (FPS)

Atualmente, as principais transferências fiscais da União para estados, Distrito Federal e municípios são o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme determina o Artigo 159 da Constituição Federal:

“Art.159. – A União entregará:

- I. do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:
  - a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
  - b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
  - c) ...” (BRASIL, 1998)

Entretanto, no que diz respeito ao Orçamento da Seguridade Social, Arts. 194 e 195 da CF, à arrecadação das contribuições sociais especificamente as receitas sobre o faturamento, o lucro, sobre concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar, não existe nenhum fundo de participação, determinado pela Constituição Federal, para que a União repasse aos estados, Distrito Federal e municípios percentual dos valores arrecadados dessas contribuições sociais. A União fica com 100% dessa receita arrecadada.

Portanto, sob este aspecto, a sociedade se prejudica porque os estados, o Distrito Federal e municípios ficam com suas receitas diminuídas. Com isso, as aplicações de recursos nas funções saúde, previdência e assistência social ficam reduzidas nesses entes federativos, prejudicando a população, porque o Orçamento da Seguridade Social, na maioria dos estados e municípios é deficitário.

Nesse sentido, o repasse das contribuições sociais para esses entes federativos deverá ser feito através de Emenda à Constituição Federal, estabelecendo o Fundo

de Participação Social (FPS) para estados, Distrito Federal e municípios, conforme proposto na edição 47 da Panorama Fiscal (MAIA *et al.*, 2021). Os recursos deste fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, em despesas com saúde, previdência e assistência social.

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 194 determina:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988)

Destaca-se que o texto se refere à iniciativa de todos os “Poderes Públicos”. Contudo, como citado acima, as receitas de contribuições sociais sobre o faturamento e lucro arrecadadas pela União para financiar a seguridade social (saúde, previdência e assistência social) ficam concentrados neste ente federativo, tornando assim os demais entes da Federação muitas vezes incapazes de oferecer respostas satisfatórias às funções inerentes ao Orçamento da Seguridade Social de estados, Distrito Federal e municípios.

A Tabela 3.6 apresenta uma projeção de quanto os estados, Distrito Federal e os municípios poderiam ter recebido, caso as contribuições sociais arrecadadas pela União, as que incidem sobre o faturamento e lucro, como a Cofins e a CSLL, fossem repartidas nos mesmos moldes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), considerando o período entre 2009 e 2022.

**Tabela 3.6 – Projeção do FPS total para estados e municípios – 2009 a 2022**

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2022)

<b>Ano</b>	<b>Contribuições</b>	<b>FPS (Estados)</b>	<b>FPS (Municípios)</b>
2009	423,03	90,95	95,18
2010	469,76	101,00	105,69
2011	503,21	108,19	113,22
2012	514,51	110,62	115,77
2013	529,23	113,79	119,08
2014	511,38	109,95	115,06
2015	476,78	102,51	107,28
2016	451,65	97,10	101,62
2017	462,82	99,51	104,14
2018	497,05	106,87	111,84
2019	506,17	108,83	113,89
2020	457,00	98,26	102,83
2021	545,61	117,31	122,76
2022	574,99	123,62	129,37

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

O total de contribuições foi obtido somando a arrecadação das contribuições referentes ao PIS/PASEP, Cofins e CSLL. Sobre esse montante, aplica-se 21,5% para se obter o FPS para os estados e 22,5% para o FPS dos municípios. Tomando o ano de 2022, a instituição do FPS teria garantido para os estados um montante adicional de R\$ 123,62 bilhões, enquanto os municípios teriam um total de R\$ 129,37 bilhões adicionais para repartir entre si. O FPS permitiria, conseqüentemente, a ampliação das despesas em áreas sociais sensíveis à população, com o benefício adicional de atender melhor às demandas locais e regionais na medida em que tal gasto se daria a um nível mais próximo da população desses entes regionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho realiza uma análise crítica das diretrizes estabelecidas na proposta de reforma tributária que está sendo analisada no Congresso Nacional, oriunda, com alterações, das PECs 45/2019 e 110/2019, que se destina a realizar uma reforma da tributação do consumo de bens e serviços no Brasil. Adicionalmente, são apresentadas alternativas que devem ser pautadas na proposta de reforma do sistema tributário brasileiro para garantir que a concentração de rendas e riquezas seja diminuída no Brasil, o que é desejável sob o prisma da justiça fiscal.

Faz-se necessário pontuar a substancial importância que a Cofins e o PIS/Pasep têm para o Orçamento da Seguridade Social. Logo, é preciso que as receitas provenientes de tais tributos sejam mantidas e continuem destinadas ao referido orçamento, sob pena de prejuízos para a seguridade social no Brasil. Nesse sentido, a proposta que tramita no Congresso Nacional deve conter dispositivos que assegurem a destinação de recursos para essa finalidade.

Outro ponto relevante é a necessidade de alteração do pacto federativo, através de Emenda à Constituição Federal, para criação do Fundo de Participação Social (FPS) para estados, Distrito Federal e municípios. Tomando o ano de 2022, a instituição do FPS teria garantido para os estados um montante adicional de R\$ 123,62 bilhões, enquanto os municípios teriam um total de R\$ 129,37 bilhões adicionais. Os recursos do FPS a serem aplicados em saúde, previdência e assistência social, permitiriam, conseqüentemente, a ampliação das despesas em áreas sociais sensíveis à população, com o benefício adicional de atender melhor às demandas locais e regionais na medida em que essas despesas se dariam a um nível mais próximo da população desses entes regionais.

Ressalta-se, também, a importância da revogação do benefício fiscal denominado de juros sobre capital próprio, a regulamentação do IGF e o reajuste da tabela do IRPF, para que possa ser efetivado um sistema tributário nacional justo e progressivo, e os recursos nele arrecadados sejam aplicados para promover

o crescimento econômico e a distribuição de renda, diminuindo as desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 28 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm)>. Acesso em 28 jun. 2023.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atualizada – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes et al. Reforma Tributária Justa e Progressiva. **Revista Panorama Fiscal**, v. 36, p. 1-38, 2020. Disponível em: <<https://fundacaosintaf.org.br/panorama-fiscal-no-236/>>. Acesso em 28 jun. 2023.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes et al. Alteração do Pacto Federativo na Distribuição de Receitas para Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais. **Revista Panorama Fiscal**, v. 47, p. 1-34, 2021. Disponível em: <<https://fundacaosintaf.org.br/panorama-fiscal-no-48-2/>>. Acesso em 28 jun. 2023.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 421-461, 2004.

PEC 45/2019. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em 28 jun. 2023.

PEC 110/2019. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>. Acesso em 28 jun. 2023.

# REFORMA TRIBUTÁRIA VERDE: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E A URGÊNCIA DA INSERÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Kamila Vieira de Mendonça<sup>1</sup>  
Marcelo Lettieri Siqueira<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental tem se tornado uma preocupação global nos últimos anos, principalmente devido aos desafios e impactos decorrentes das mudanças climáticas. Nesse contexto, a Reforma Tributária Verde surge como uma proposta que visa incorporar princípios e instrumentos econômicos para promover a sustentabilidade ambiental por meio da política tributária<sup>3</sup>. Trata-se de uma abordagem inovadora que busca não apenas arrecadar recursos, mas também incentivar comportamentos e atividades sustentáveis, desestimulando práticas prejudiciais ao meio ambiente.

No Brasil, a política tributária ainda carece de uma abordagem ambiental efetiva. As legislações atuais não contemplam de forma adequada os impactos ambientais causados pelas atividades econômicas, nem incentivam a adoção de práticas sustentáveis. Isso cria uma lacuna entre as necessidades ambientais do país e as políticas tributárias existentes, o que dificulta a transição para uma economia verde e sustentável.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a experiência internacional em relação à Reforma Tributária Verde, aprofundando o debate iniciado em Mendonça e Siqueira (2019, p. 133/150), a partir da investigação de casos de países que implementaram com sucesso políticas tributárias ambientais. Além disso, busca-se ressaltar a urgência da inclusão da questão ambiental na política tributária brasileira, considerando os desafios e benefícios que essa mudança pode trazer.

Como objetivos específicos, pretende-se apresentar conceitualmente a

---

<sup>1</sup> Kamila Vieira de Mendonça é Doutora em Economia pelo CAEN/UFC e Professora Adjunta do LABOMAR/UFC.

<sup>2</sup> Marcelo Lettieri Siqueira é Doutor em Economia pelo PIMES/UFPE e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

<sup>3</sup> Os autores trataram da oportunidade de o Brasil avançar na direção de um sistema tributário verde em artigo publicado no e-Book dos 21 Anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará (MENDONÇA; SIQUEIRA, 2019, P. 133/150).

Reforma Tributária Verde e sua importância na promoção da sustentabilidade ambiental; examinar a experiência de países que já adotaram políticas tributárias ambientais efetivas, destacando as medidas adotadas, os resultados alcançados e as lições aprendidas; avaliar criticamente a política tributária brasileira atual, identificando as lacunas na abordagem ambiental e seus impactos negativos; justificar a urgência da inserção da questão ambiental na política tributária brasileira, considerando os desafios e benefícios envolvidos; e propor algumas medidas gerais para a Reforma Tributária Verde no Brasil, analisando seus possíveis impactos econômicos, sociais e ambientais.

## 1 REFORMA TRIBUTÁRIA VERDE

### 1.1 Aspectos Teóricos

A Reforma Tributária Verde é um conceito que surge como uma alternativa inovadora para a promoção da sustentabilidade ambiental por meio da política tributária. Essa abordagem visa integrar princípios econômicos e instrumentos fiscais para incentivar comportamentos e atividades que sejam ambientalmente responsáveis, ao mesmo tempo em que desestimula práticas prejudiciais ao meio ambiente (COSTA, 2005).

Além do objetivo da arrecadação de recursos para o Estado, a Reforma Tributária Verde busca estabelecer uma conexão direta entre a atividade econômica e os impactos ambientais dela decorrentes. Esse enfoque reconhece que as ações econômicas têm externalidades negativas sobre o meio ambiente, como a emissão de gases de efeito estufa, a poluição da água e do ar, a degradação dos ecossistemas, entre outros.

Assim, a Reforma Tributária Verde propõe a adoção de medidas tributárias que internalizem esses custos ambientais, ou seja, que atribuam um valor monetário aos danos causados ao meio ambiente. Essa internalização é realizada por meio da criação de tributos, incentivos fiscais e subsídios, que buscam tanto penalizar as atividades que geram impactos ambientais negativos como incentivar práticas sustentáveis (LEITE *et al*, 2018).

Dentre as principais medidas tributárias verdes, destacam-se a aplicação de tributos sobre emissões de gases poluentes, a tributação diferenciada de produtos e serviços ambientalmente danosos, a concessão de benefícios fiscais para atividades sustentáveis e a promoção de incentivos à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias limpas, por exemplo.

A Reforma Tributária Verde tem como objetivo não apenas arrecadar recursos para o Estado, mas também promover mudanças comportamentais nas

empresas e nos indivíduos, de forma a reduzir os impactos ambientais negativos e incentivar a transição para uma economia mais verde e sustentável. Além disso, busca-se estimular a inovação e o desenvolvimento de tecnologias ambientalmente amigáveis, bem como fomentar a adoção de práticas de produção e consumo mais sustentáveis. Essa perspectiva tem sido adotada por diversos países ao redor do mundo, que reconhecem a importância de alinhar a política tributária com os desafios ambientais globais (MENDONÇA; SIQUEIRA, 2019, p. 134).

No contexto brasileiro, a adoção da Reforma Tributária Verde é fundamental para enfrentar os desafios ambientais que se apresentam, como o desmatamento, a poluição dos recursos hídricos, a degradação dos ecossistemas, entre outros. É urgente que a política tributária brasileira incorpore a questão ambiental de forma mais abrangente, por meio da implementação de medidas que favoreçam a transição para uma economia de baixo carbono e promovam a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

## 1.2 Importância da inclusão da questão ambiental na política tributária

A política tributária desempenha um papel fundamental na economia de um país, afetando diretamente as atividades econômicas, o comportamento das empresas e dos consumidores, bem como a distribuição e alocação de recursos.

A questão ambiental, por sua vez, tem se mostrado um dos principais desafios do século XXI, com consequências significativas para o meio ambiente, a sociedade e a economia. As mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a escassez de recursos naturais e a poluição são apenas alguns dos problemas ambientais urgentes que precisam ser abordados de maneira efetiva.

Nesse contexto, a inclusão da questão ambiental na política tributária é fundamental por diversos motivos. Primeiramente, como já ressaltado, a tributação ambiental pode atuar como um instrumento econômico eficaz para internalizar os custos ambientais nas atividades econômicas. Ao atribuir um valor monetário aos danos causados ao meio ambiente, seja por meio da aplicação de impostos ou da criação de taxas ecológicas, é possível desestimular práticas prejudiciais e incentivar a adoção de atividades sustentáveis.

Além disso, a inclusão da questão ambiental na política tributária contribui para a promoção da justiça ambiental e social. Por meio de uma tributação ambiental progressiva, é possível reduzir as desigualdades socioambientais, aliviando a carga tributária sobre os mais vulneráveis.

Outro aspecto importante é que a política tributária ambiental pode ser uma fonte de receitas para investimentos em projetos e políticas ambientais. Os recursos arrecadados por meio de tributos ambientais podem ser direcionados para financiar ações de conservação da natureza, o desenvolvimento de tecnologias limpas, a

educação ambiental, entre outros programas que visam à preservação e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Ademais, a inclusão da questão ambiental na política tributária pode impulsionar a inovação e o desenvolvimento de tecnologias ambientalmente amigáveis. Ao oferecer incentivos fiscais, por exemplo, é possível estimular a criação e a difusão de tecnologias limpas, impulsionando a transição para uma economia de baixo carbono.

Por fim, a inclusão da questão ambiental na política tributária é importante para promover a conscientização e a responsabilidade ambiental. Ao tornar as empresas e os consumidores financeiramente responsáveis pelos impactos ambientais de suas atividades, a tributação ambiental contribui para a mudança de comportamento.

### **1.3. Benefícios e desafios da implementação de uma Reforma Tributária Verde**

A implementação de uma Reforma Tributária Verde traz consigo uma série de benefícios e desafios que devem ser levados em consideração. Esses aspectos estão relacionados ao fomento da sustentabilidade ambiental, à eficácia na arrecadação de recursos, ao estímulo à inovação e ao enfrentamento dos desafios socioeconômicos.

Entre os benefícios esperados estão: 1) a promoção da sustentabilidade ambiental, pela internalização dos custos ambientais nas atividades econômicas, incentivando práticas sustentáveis e desestimulando atividades prejudiciais ao meio ambiente, o que contribui para a redução da poluição, a preservação dos recursos naturais, a mitigação das mudanças climáticas e a promoção de um desenvolvimento sustentável; 2) o estímulo à inovação e ao desenvolvimento de tecnologias limpas, favorecendo a transição para uma economia de baixo carbono e estimulando a criação de empregos verdes; 3) a arrecadação de recursos para ações ambientais, como programas de conservação da natureza, recuperação de áreas degradadas, educação ambiental e investimentos em energias renováveis; e 4) promoção da justiça socioambiental.

Entre os desafios, pode-se destacar: 1) a resistência e pressões de parte dos setores econômicos afetados pelas mudanças, que tentarão defender seus interesses e influenciar o processo político, que podem dificultar a adoção de medidas ambientalmente benéficas; 2) a criação e implementação de medidas tributárias ambientais efetivas requerem uma abordagem técnica complexa, sendo necessário definir critérios de avaliação dos impactos ambientais, estabelecer uma estrutura tributária adequada e desenvolver mecanismos de monitoramento e fiscalização; 3) a introdução de novos tributos pode ter impactos econômicos e sociais significativos, sendo necessário realizar uma análise cuidadosa dos impactos potenciais sobre as empresas, os consumidores e a economia como um todo, a fim de minimizar efeitos

indesejados e garantir a sustentabilidade econômica das medidas adotadas; e 4) tendo em vista que a Reforma Tributária Verde precisa ser coerente e coordenada com outras políticas setoriais e ambientais existentes, é importante alinhar os objetivos e instrumentos da política tributária com outros instrumentos de regulação e incentivo, como normas ambientais, subsídios e incentivos fiscais específicos. A falta de coordenação pode levar a conflitos e ineficiências nas políticas públicas.

Em suma, a implementação de uma Reforma Tributária Verde traz uma série de benefícios, mas também apresenta grandes desafios, que podem ser superados a partir de uma abordagem integrada e participativa, considerando os interesses dos diversos atores envolvidos e buscando um equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais.

## 2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM REFORMA TRIBUTÁRIA VERDE

As experiências internacionais em Reforma Tributária Verde têm sido diversas e variadas e têm fornecido aprendizados valiosos e demonstrado os diferentes caminhos possíveis para a implementação de uma política tributária ambientalmente responsável. Analisa-se, aqui, algumas dessas experiências.

### 2.1. Experiências Europeias

Os países nórdicos, como no caso da Suécia, Dinamarca e Finlândia, são reconhecidos por terem sistemas tributários avançados e abrangentes que incorporam princípios ambientais. Essas nações adotaram medidas como a tributação da energia, a introdução de tributos sobre emissões de CO<sub>2</sub> e a aplicação de taxas sobre resíduos. Essas abordagens têm sido bem-sucedidas na redução das emissões de gases de efeito estufa, no estímulo ao uso de energias renováveis e na promoção da economia circular (SOARES; JURAS, 2015).

A Alemanha implementou uma série de medidas fiscais para promover a sustentabilidade ambiental, como a redução de impostos sobre produtos ecológicos, o estabelecimento de incentivos fiscais para a eficiência energética em edifícios e a aplicação de impostos sobre poluição veicular. Essas políticas têm contribuído para a transição energética do país, incentivando a adoção de tecnologias limpas e a redução das emissões de gases poluentes. (SOARES; JURAS, 2015).

A Holanda implementou tributos sobre o consumo de eletricidade e gás natural, com alíquotas mais baixas para fontes de energia renovável e criou um imposto sobre a poluição de veículos, baseado nas emissões de CO<sub>2</sub> e na eficiência energética. Como resultado, houve aumento significativo do uso de energias renováveis na matriz energética holandesa, com um crescimento expressivo da

capacidade instalada de fontes como a solar e a eólica, e a redução das emissões de gases de efeito estufa no setor de transporte, incentivando a adoção de veículos mais eficientes e com menor impacto ambiental (BARDE, 2005).

Na França, foi criado um imposto sobre a emissão de gases de efeito estufa para as empresas, conhecido como “Taxa sobre as Atividades Poluentes” e o estabelecimento de um adicional de preço para veículos automotores, com base nas emissões de CO<sub>2</sub>. A partir da adoção dessas medidas, verificou-se um estímulo à redução das emissões de gases de efeito estufa pelas empresas, além da promoção da aquisição de veículos mais eficientes e com menor emissão de CO<sub>2</sub>, contribuindo para a redução da poluição atmosférica e a mitigação das mudanças climáticas (DAUTEUIL; HANAFI; JOUSSEAUME, 2020).

No Reino Unido, criou-se um tributo sobre o descarte de resíduos em aterros sanitários (*Landfill Tax*) e a adoção de um sistema de incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisas e desenvolvimento de tecnologias verdes. Como resultados, observou-se uma redução significativa do descarte de resíduos em aterros, estimulando a adoção de práticas de reciclagem e tratamento de resíduos, e maior estímulo à inovação e ao desenvolvimento de tecnologias verdes (SOARES; JURAS, 2015).

## 2.2. Experiências da América Central

A Guatemala criou um imposto sobre sacolas plásticas de uso descartável e estabeleceu incentivos fiscais para empresas que adotam práticas de produção limpa e sustentável. Essa política provocou uma redução significativa do consumo de sacolas plásticas descartáveis, levando a uma diminuição na poluição do meio ambiente, especialmente em rios e áreas urbanas, e estimulou o desenvolvimento de práticas mais sustentáveis por parte das empresas, promovendo a redução do impacto ambiental e a adoção de tecnologias mais limpas (ECLAC, 2017).

Em Honduras, adotou-se um imposto sobre a extração e o comércio de madeira, com o objetivo de desencorajar a exploração ilegal de florestas, além de incentivos fiscais para o uso de energias renováveis e a implementação de projetos de eficiência energética. Como resultado dessas políticas, verificou-se a redução da taxa de desmatamento, contribuindo para a conservação das florestas e a proteção da biodiversidade do país, e um estímulo ao investimento em energia limpa, promovendo a transição para fontes mais sustentáveis e a redução das emissões de gases de efeito estufa (ECLAC, 2017).

El Salvador implementou um imposto ambiental sobre a extração de minerais e estabeleceu um sistema de incentivos fiscais para a geração de energia renovável e a eficiência energética. Com isso, foram observados tanto uma redução do impacto ambiental da mineração, incentivando práticas mais responsáveis e sustentáveis

nesse setor, como o estímulo ao investimento em energia renovável, contribuindo para a diversificação da matriz energética e a redução das emissões de gases de efeito estufa (ECLAC, 2017).

Na Costa Rica, foi introduzido um imposto sobre a extração de madeira em 1996, com o objetivo de desencorajar a exploração ilegal e promover a conservação florestal, e criou-se um sistema de incentivos fiscais para a conservação da biodiversidade, permitindo a dedução de impostos para empresas que investem em projetos de conservação. Foi constatada uma redução significativa da taxa de desmatamento e um estímulo ao turismo sustentável, com empresas e empreendimentos que adotam práticas de conservação e preservação do meio ambiente (ECLAC, 2017).

### 2.3. Experiências da América do Norte

Os Estados Unidos implementaram créditos fiscais para a instalação de painéis solares e outros sistemas de energia renovável em residências e empresas e criou um sistema de tributos sobre emissões de carbono em alguns Estados, como a Califórnia. Como resultado, constatou-se aumento significativo da capacidade instalada de energia solar e redução das emissões de gases do efeito estufa nos Estados que implementaram os tributos sobre o carbono, estimulando uma transição para uma economia de baixo carbono (OECD, 2010 e NADEL, 2016).

No Canadá, adotou-se um tributo sobre carbono em nível nacional, para diversos setores da economia, e a introdução de incentivos fiscais para a aquisição de veículos elétricos, visando reduzir a dependência de combustíveis fósseis no setor de transporte. Tais medidas provocaram a redução das emissões de gases de efeito estufa e o aumento do número de veículos elétricos nas estradas canadenses, impulsionado pelo interesse crescente em soluções de mobilidade sustentável (OECD, 2010 e NADEL, 2016).

No México, houve a implementação de um tributo sobre o carbono para a indústria e o setor de energia e o estabelecimento de incentivos fiscais para a geração de energia renovável e a adoção de tecnologias limpas, o que resultou na redução das emissões de gases de efeito estufa e aumento no investimento em energia renovável, contribuindo para a diversificação da matriz energética e a redução das emissões de gases poluentes (NADEL, 2016 e FANELLI *et al.*, 2015).

### 2.4. Experiências da América do Sul

A Colômbia instituiu um tributo sobre o carbono, para diferentes setores da economia, e criou incentivos fiscais para a geração de energia renovável e a adoção de práticas sustentáveis no setor empresarial, resultando em menores emissões de gases de efeito estufa e na busca por alternativas de baixa emissão (GALINDO;

LORENZO, 2020).

Na Argentina, foi criado um imposto sobre a poluição hídrica, com o objetivo de reduzir a contaminação de rios, riachos e lagoas, e o estabelecimento de incentivos fiscais para a adoção de práticas sustentáveis no setor agrícola, como a promoção da agricultura orgânica e a redução do uso de agrotóxicos. Como resultados, constatou-se redução da poluição hídrica, principalmente pela adoção de práticas mais responsáveis e sustentáveis no tratamento de efluentes industriais e no uso de agrotóxicos e maior estímulo à agricultura sustentável, promovendo a produção de alimentos mais saudáveis e a proteção dos recursos naturais (GALINDO; LORENZO, 2020 e FANELLI *et al.*, 2015).

No Chile, implementou-se um tributo sobre emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), para as indústrias que ultrapassam certos limites de emissões, e estabeleceu-se incentivos fiscais para a adoção de veículos elétricos e a instalação de sistemas de energia solar, o que provocou a redução das emissões de dióxido de carbono no setor industrial e o aumento do número de veículos elétricos e da capacidade instalada de energia solar, contribuindo para a redução da poluição atmosférica e a promoção de fontes de energia limpa (GALINDO; LORENZO, 2020 e FANELLI *et al.*, 2015).

### 3 POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL

A atual política tributária brasileira enfrenta uma série de desafios e críticas, e embora seja um tema complexo e multifacetado, é possível identificar algumas questões principais que afetam a efetividade e a justiça do sistema tributário brasileiro.

Uma das principais críticas é a alta carga tributária imposta aos mais pobres, em função da elevada tributação sobre o consumo. O Brasil possui uma das maiores cargas tributárias sobre o consumo do mundo<sup>4</sup>, o que impacta negativamente a atividade econômica, dificulta a competitividade das empresas e afeta o poder de compra da população, principalmente os de baixa renda. Por outro lado, o Brasil tributa muito pouco a renda, o que acentua a injustiça do nosso sistema tributário.

Em relação à questão ambiental, a política tributária brasileira ainda carece de uma abordagem mais efetiva e alinhada aos princípios da sustentabilidade. Apesar

---

<sup>4</sup> A carga tributária bruta sobre o consumo no Brasil ultrapassou 60% da carga tributária total em 2021, sendo de 44% sobre o consumo de bens e serviços e mais 17% referente a parte patronal da tributação da folha (2/3 de 25% da carga sobre folha de salários), conforme mostra o relatório da Receita Federal “Carga Tributária no Brasil – 2021 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view>.

de existirem algumas iniciativas isoladas de tributos ambientalmente relacionados e incentivos fiscais para atividades sustentáveis, como energias renováveis e preservação ambiental, a falta de uma estratégia abrangente de Reforma Tributária Verde impede a inserção efetiva da questão ambiental na política tributária brasileira (MENDONÇA; SIQUEIRA, 2019, p. 133/150).

Assim, para superar esses desafios, é necessário promover uma reforma tributária abrangente e estrutural, que reestruture o sistema tributário e reequilibre a carga tributária de forma equitativa. Além disso, é fundamental incorporar princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental na política tributária, incentivando práticas sustentáveis e desestimulando atividades prejudiciais ao meio ambiente.

### 3.1. Identificação das lacunas na abordagem ambiental

A abordagem ambiental da reforma tributária no Brasil apresenta algumas lacunas importantes que precisam ser superadas. Entre as principais, destacam-se: 1) ausência de uma visão estratégica; 2) inexistência de incentivos fiscais adequados; 3) pouca integração com políticas ambientais existentes; 4) falta de tributação ambiental direta; e 5) insuficiente fiscalização e controle.

A perspectiva ambiental na reforma tributária no Brasil ainda carece de uma visão estratégica clara e abrangente. Não há uma incorporação sistemática da questão ambiental nos princípios e objetivos da reforma tributária, o que limita sua efetividade na promoção da sustentabilidade.

Embora existam alguns incentivos fiscais para atividades sustentáveis, como para energias renováveis e preservação ambiental, muitas vezes esses incentivos são pontuais e insuficientes para promover mudanças significativas. É necessário desenvolver um conjunto abrangente de incentivos fiscais que estimulem práticas sustentáveis em diferentes setores da economia, além de revisar outros que produzem resultados danosos ao meio ambiente.

Ainda, a abordagem ambiental da reforma tributária no Brasil precisa ser mais integrada com outras políticas ambientais e instrumentos de gestão, como regulação ambiental, licenciamento ambiental e pagamento por serviços ambientais. A coordenação e a sinergia entre esses instrumentos são essenciais para garantir uma abordagem ambiental coerente e eficaz (MENDONÇA; SIQUEIRA, 2019, p. 133/150).

Apesar de existir tributos ambientalmente relacionados (MENDONÇA; SIQUEIRA, 2019, p. 138), a tributação ambiental direta, que atribui um preço aos impactos ambientais das atividades econômicas, ainda é limitada no Brasil. A tributação sobre emissões de carbono, por exemplo, é pouco explorada e poderia desempenhar um papel importante na redução das emissões de gases de efeito

estufa.

Por fim, a implementação efetiva das políticas tributárias ambientais requer um sistema de fiscalização e controle robusto. A falta de recursos e a fragilidade dos órgãos de fiscalização podem comprometer a efetividade das medidas ambientais implementadas, permitindo práticas prejudiciais ao meio ambiente e aumento da evasão fiscal.

Diante dessas lacunas, somente com uma abordagem abrangente e consistente será possível promover a sustentabilidade ambiental por meio da política tributária brasileira.

### 3.2. Justificativas para a inclusão da questão ambiental na política tributária brasileira

A seguir, apresentamos algumas justificativas importantes para a inclusão da questão ambiental na política tributária brasileira:

**Responsabilidade socioambiental:** o Brasil possui um patrimônio ambiental significativo, com biomas diversos, recursos naturais abundantes e uma biodiversidade única. A inserção da questão ambiental na política tributária é uma forma de exercer a responsabilidade socioambiental, promovendo a proteção e conservação desses recursos para as gerações presentes e futuras.

**Mitigação das mudanças climáticas:** a tributação ambiental pode desempenhar um papel fundamental na redução das emissões de gases de efeito estufa e na mitigação das mudanças climáticas. Ao atribuir um preço às emissões de carbono e incentivar práticas sustentáveis, a política tributária pode estimular a transição para uma economia de baixo carbono e promover a adoção de energias renováveis e tecnologias limpas.

**Estímulo à sustentabilidade:** ao se considerar a questão ambiental na política tributária, pode-se promover a adoção de práticas sustentáveis em diversos setores da economia. Através de incentivos fiscais adequados, é possível estimular a eficiência energética, o uso de energias renováveis, a gestão adequada de resíduos, a proteção dos recursos hídricos e outras ações que contribuam para a sustentabilidade ambiental.

**Incentivo à inovação tecnológica:** a tributação ambiental pode estimular a inovação tecnológica, impulsionando o desenvolvimento e a adoção de tecnologias mais limpas e eficientes. Ao oferecer incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento de soluções ambientalmente responsáveis, a política tributária pode impulsionar a economia verde e a competitividade internacional.

**Equidade intergeracional:** a tributação ambiental visa garantir que os custos ambientais das atividades econômicas sejam internalizados, evitando que gerações futuras sejam sobrecarregadas com os impactos negativos causados pela falta de

ação no presente.

Ao promover a sustentabilidade, mitigar as mudanças climáticas, estimular a inovação e garantir uma distribuição equitativa dos ônus e benefícios ambientais, a política tributária pode desempenhar um papel estratégico na construção de um futuro mais sustentável para o Brasil.

## 4 PROPOSTAS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA VERDE NO BRASIL

### 4.1. Medidas tributárias que promovam a sustentabilidade ambiental

Mendonça e Siqueira (2019, p. 143/147) apresentaram um conjunto de mudanças na área tributária, fiscal, regulatória e de fiscalização que apontavam em quatro direções, quais sejam, redistribuição da composição da carga tributária, ampliação da tributação ambientalmente relacionada, revisão dos subsídios prejudiciais ao meio ambiente e aumento dos recursos para o financiamento de políticas socioambientais. Aqui, além de reforçá-las, ressalta-se as seguintes medidas:

**Implementação de uma tributação ambiental direta:** a criação de impostos sobre emissões de carbono, poluição hídrica, uso de recursos naturais e outras externalidades ambientais negativas pode desencorajar práticas prejudiciais ao meio ambiente e promover a transição para atividades mais sustentáveis.

**Incentivos fiscais para energias renováveis:** estabelecer benefícios tributários, como isenção ou redução de tributos para empresas e indivíduos que investem em energias renováveis, como solar, eólica, hidrelétrica e biomassa. Isso incentivaria a diversificação da matriz energética e reduziria a dependência de fontes de energia poluentes.

**Incentivos fiscais para eficiência energética:** criar mecanismos de incentivo fiscal para a adoção de práticas e tecnologias que promovam a eficiência energética em residências, empresas e setores industriais. Esses incentivos poderiam abranger a aquisição de equipamentos eficientes, sistemas de iluminação e climatização de baixo consumo energético, por exemplo.

**Tributação diferenciada para produtos sustentáveis:** estabelecer alíquotas diferenciadas de tributos para produtos com menor impacto ambiental, incentivando a produção e consumo de bens e serviços sustentáveis. Por exemplo, reduzir a carga tributária sobre produtos orgânicos, de baixo carbono e recicláveis.

### 4.2. Possíveis impactos econômicos, sociais e ambientais das propostas

As medidas de estímulo à economia verde podem impulsionar o

desenvolvimento de setores sustentáveis e inovadores, como energias renováveis, eficiência energética e tecnologias limpas. Isso poderia gerar novas oportunidades de negócios, empregos verdes e crescimento econômico sustentável.

A tributação ambiental e os incentivos para energias renováveis e eficiência energética podem contribuir significativamente para a redução das emissões de gases de efeito estufa, auxiliando no combate às mudanças climáticas e no cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil. Ao desencorajar práticas prejudiciais ao meio ambiente e promover tecnologias mais limpas, as propostas poderiam contribuir para a melhoria da qualidade do ar, da água e do solo, além da conservação da biodiversidade e dos ecossistemas.

Além dos impactos ambientais, é essencial considerar, também, os possíveis impactos socioeconômicos das medidas propostas e devem ser implementados mecanismos para garantir que a transição para uma economia mais sustentável seja justa e inclusiva, evitando desigualdades e protegendo os mais vulneráveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária Verde emerge como uma resposta urgente e necessária para os desafios atuais que envolvem a proteção do meio ambiente e a promoção da sustentabilidade no Brasil. Ao reconhecer a interdependência entre o sistema tributário e a questão ambiental, a busca por uma política tributária mais alinhada com os princípios de sustentabilidade se torna uma prioridade inadiável.

Ao longo deste artigo, foi possível compreender a importância da inserção da questão ambiental na política tributária, as lacunas existentes na abordagem ambiental atual e os benefícios e desafios da implementação de uma Reforma Tributária Verde. Experiências internacionais demonstraram que a internalização dos custos ambientais por meio da tributação ambiental e os incentivos fiscais para práticas sustentáveis podem contribuir para a proteção do meio ambiente, a mitigação das mudanças climáticas e o estímulo à economia verde.

No contexto brasileiro, a necessidade de uma Reforma Tributária Verde é ainda mais premente, considerando a riqueza natural do país, sua biodiversidade única e os desafios ambientais enfrentados, como o desmatamento, a poluição e as emissões de gases de efeito estufa. A inclusão da questão ambiental na política tributária pode impulsionar a transição para uma economia mais sustentável, promover a inovação tecnológica e garantir a distribuição justa dos ônus e benefícios ambientais.

Perspectivas futuras e pesquisas são essenciais para aprofundar o conhecimento sobre a Reforma Tributária Verde no contexto brasileiro. É fundamental realizar estudos que analisem o potencial impacto econômico, social e ambiental das medidas propostas, bem como sua viabilidade política e jurídica.

Além disso, recomenda-se a realização de pesquisas que avaliem a efetividade das políticas tributárias ambientais implementadas em outros países, buscando lições aprendidas e boas práticas que possam ser adaptadas à realidade brasileira.

Por fim, reafirma-se a urgência da Reforma Tributária Verde no Brasil. O país tem a oportunidade de liderar uma transformação rumo a uma economia mais sustentável, onde a tributação ambiental, os incentivos fiscais para práticas sustentáveis e a transição para fontes de energia limpa são elementos fundamentais. A Reforma Tributária Verde não apenas contribuirá para a proteção do meio ambiente, mas também impulsionará o desenvolvimento econômico, a justiça social e a qualidade de vida dos cidadãos. A hora de agir é agora, e a política tributária pode ser uma ferramenta poderosa para promover essa mudança tão necessária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDE, J. P. **Reformas tributarias ambientales en países de la organización de cooperación y desarrollo económicos.** In: ACQUATELLA, J.; BÁRCENA, A. (Org.) *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes.* Serie Medio Ambiente e Desarrollo, n° 31, CEPAL, Santiago do Chile, 2005. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2430/1/S053143\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2430/1/S053143_es.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2019.

COSTA, É. C. de M. V. **Tributação Ambiental.** Revista Científica Eletrônica de Sistemas de Informação, São Paulo - Brasil, ano 2, n. 3, agosto de 2005.

DAUTEUIL, M-L.; HANAFAI, O.; JOUSSEAUME, M. **Environmental Taxation in France.** Greening the French Culture of Taxation, cepInput, n° 12, May, 2020.

ECLAC - Economic Development Division of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Mobilizing resources to finance sustainable development.** United Nations, Santiago, 2017.

FANELLI, J. M.; JIMÉNEZ, J. P.; LÓPEZ, I. **La reforma fiscal ambiental en América Latina, estudios del cambio climático en América Latina.** Santiago do Chile: CEPAL-EUROCLIMA-Union Europea, 2015.

GALINDO, L.M.; LORENZO, F. (2020). **Desarrollo sostenible y fiscalidad ambiental en América Latina.** Documento de Trabajo N° 1/2020). Montevideo/Ottawa: Red

Sudamericana de Economía Aplicada (REdSUr) e International Development Research Centre (IDRC-Canadá).

LEITE, A. Z.; CARDOSO, A.; DAVID; G.; MENDONÇA, K. V. de; SIQUEIRA; M. L. **Reforma Tributária Ambiental**: Perspectivas para o Sistema Tributário Nacional. Texto para Discussão nº 18. Plataforma Política e Social. 2018.

MENDONÇA, K.V. de; SIQUEIRA, M. L. **Reforma tributária no Brasil**: oportunidade de avançar na direção de um sistema tributário verde. IN: SEFAZ-CE. 21 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará: cidadania fiscal em uma era disruptiva. Germana Parente Neiva Belchior e Imaculada Maria Vida da Silva (org.). Fortaleza-CE: Sefaz, 2019, 133-150.

NADEL, S. **Learning from 19 Carbon Taxes**: What Does the Evidence Show? ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings, 2016.

OECD. **Taxation, Innovation and the Environment**. 2010.

SOARES, M. R. C.; JURAS, I. A. G. M. **Desafios da Tributação Ambiental**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

# REFORMA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA

Hugo de Brito Machado Segundo <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A recente aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 pela Câmara dos Deputados despertou o interesse geral da população sobre o tema da “reforma tributária”, levando muitas pessoas a procurarem se informar a respeito do que está sendo alterado, e de quais impactos tais mudanças trarão sobre suas vidas. Trata-se de postura saudável e inerente aos regimes democráticos, pois o conhecimento é premissa necessária para a tomada de posição, para o apoio ou a crítica às mudanças propostas.

Sou muito grato, por isso, à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, pelo convite que gentilmente me formulou o Secretário Fabrício Gomes, e pela oportunidade que me dá de participar desta coletânea, e contribuir, ainda que minimamente, para o debate. A iniciativa revela, ainda, uma preocupação da Administração Tributária Cearense com a ordem jurídica, seu respeito e sua legitimidade, porquanto destina-se a aprimorar a compreensão em torno de seu conteúdo e de suas possibilidades de melhoramento, outro aspecto pelo qual cumprimento e agradeço a todos os que a levam a efeito.

Quanto ao presente texto, voltado à reforma, esclareça-se, de logo, que ela praticamente se concentra na tributação sobre o consumo, vale dizer, sobre a produção e a circulação de bens e serviços. Pelo menos até o momento em que se escrevem estas linhas, com exceção de pequena ampliação que se faz no âmbito de incidência do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, destinada a fazê-lo alcançar (algumas poucas) embarcações e aeronaves, as mudanças se concentram basicamente no imposto sobre produtos industrializados (IPI), no imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito. Advogado em Fortaleza. Membro do ICET – Instituto Cearense de Estudos Tributários e do IBDT – Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, de cujo Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) foi Coordenador. Professor do Centro Universitário Christus (Graduação e Mestrado). *Visiting Scholar da Wirtschaftsuniversität, Viena, Áustria (2012/2013 – 2015/2016 – 2018).*

transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicação (ICMS), no imposto sobre serviços (ISS), e nas contribuições para o PIS e COFINS, cinco tributos que se pretendem gradualmente substituir por três, um imposto seletivo (IS), um imposto sobre bens e serviços (IBS), e uma contribuição sobre bens e serviços (CBS).

O objetivo deste texto não é o exame exaustivo da PEC, nem a avaliação de seus méritos ou falhas de forma abrangente. Muitos já o fizeram com notável propriedade, e certamente continuarão fazendo. Aqui, vamos explorar dois pontos menos discutidos, mas que têm o potencial de fazer a tributação indireta no Brasil se aperfeiçoar de maneira significativa - ou de se tornar um verdadeiro pesadelo para os contribuintes, ainda pior que o vivido atualmente.

O primeiro ponto se refere à natureza supostamente “indireta” do IBS e da CBS, que, segundo argumentos de defensores da PEC, serão pagos “na verdade” pelos consumidores finais. Esta alegação é sustentada pelo fato de que esses tributos serão “não-cumulativos”, gerando créditos de forma ampla. É um argumento repetido para contrapor críticas de que haverá aumento da carga tributária sobre prestadores de serviços, como dentistas, advogados e contadores, por exemplo, dizendo-se que o crédito será amplo, e quem pagará esse ônus será o consumidor final, não os dentistas, advogados e contadores.

O segundo ponto diz respeito à tal sistemática de “creditamento amplo”, ora prometida para os tributos idealizados pela reforma. Pouco antes de ser implementada para os tributos atuais, há algumas décadas, a não-cumulatividade invariavelmente vinha acompanhada dessa mesma promessa, que depois não foi cumprida, notadamente por legisladores infraconstitucionais, autoridades fiscais e julgadores. O crédito inerente à não-cumulatividade, uma vez implementada a sistemática e elevadas consideravelmente as alíquotas do tributo, passou a ser visto como um favor, uma benesse a ser concedida ao contribuinte, eterno suspeito de estar inventando créditos que não existem.

O presente texto visa a examinar esses dois aspectos, diferentes, porém relacionados, aferindo como a reforma os poderia equacionar.

## 1 TRIBUTAÇÃO INDIRETA. QUEM PAGA O IMPOSTO “NA VERDADE”?

No campo do Direito Tributário, no Brasil, uma das questões mais complexas e controversas é a restituição de tributos indiretos pagos indevidamente. A complexidade surge da dificuldade em determinar e medir a repercussão desses tributos, ou mesmo de identificar aqueles sujeitos à classificação, e a controvérsia decorre do tratamento inadequado que a jurisprudência brasileira tem dado ao assunto.

A classificação dos tributos como diretos ou indiretos é o ponto de partida para a discussão. Muitas vezes, essa classificação é feita com base em critérios

puramente econômicos, em uma visão demasiadamente simplista. A realidade é que todos os tributos, dependendo das circunstâncias, podem ter seu ônus transferido a um terceiro<sup>2</sup>. Portanto, a classificação deve levar em conta a realidade jurídica sobre a qual o tributo incide, e não apenas a suposta transferência do ônus econômico, e, mesmo assim, deve ser levada a efeito para permitir o desenho das alíquotas e a eventual aplicação da seletividade ou da extrafiscalidade, não para obstaculizar o acesso ao Poder Judiciário, por parte do sujeito passivo legalmente indicado como tal, quando este postula que se corrijam ilegalidades havidas no âmbito da relação tributária.

Imposto direto é aquele que é legalmente cobrado das pessoas que se espera que o suportem. Em contraste, impostos indiretos são aqueles que são cobrados de uma pessoa com a expectativa ou intenção de que essa pessoa passe o custo para outra pessoa<sup>3</sup>. A ideia central é que, nos impostos indiretos, o contribuinte legal (ou "de direito") - a pessoa ou entidade que é legalmente obrigada a pagar o imposto - pode transferir o ônus do imposto para um terceiro. Este terceiro, que suporta o ônus econômico do imposto, é chamado de contribuinte "de fato". Nos impostos diretos, por outro lado, a mesma pessoa é o contribuinte "de direito" e "de fato", ou seja, a pessoa que é legalmente obrigada a pagar o imposto também suporta o ônus econômico do imposto.

De forma mais precisa, pode-se dizer que tributos indiretos são aqueles que oneram fatos que revelam a capacidade de contribuir por parte de pessoas diferentes daquelas legalmente definidas como sujeito passivo<sup>4</sup>. Um exemplo disso são precisamente os impostos que incidem sobre o consumo, que são graduados para alcançar a capacidade contributiva dos consumidores, e não dos produtores ou revendedores. As alíquotas desses impostos, quando seletivas, ou usadas com propósitos extrafiscais, são geralmente graduadas de acordo com a essencialidade dos produtos que oneram, ou algum outro critério, levando em consideração a condição de quem os consome, e não de quem os produz ou vende.

Entretanto, como anteriormente assinalado, o problema não está na classificação, mas nas consequências jurídicas que se extraem dela. No Brasil, e eventualmente em outras partes do mundo também, a Fazenda Pública argumenta que, quando um contribuinte vende mercadorias com o ônus do tributo embutido no preço, ele já foi devidamente ressarcido desse ônus pelo consumidor final. Portanto, se o pagamento do tributo for considerado inválido, restituí-lo ao contribuinte

---

<sup>2</sup> NEVIANI, Tarcísio. *A Restituição de Tributos Indevidos, seus problemas, suas incertezas*. São Paulo: Resenha Tributária, 1983, p. 97.

<sup>3</sup> MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política. Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 2, p. 395.

<sup>4</sup> LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Direito Tributário – teoria geral do tributo*. São Paulo: Marcial Pons/Manole, 2007, p. 165.

resultaria em um enriquecimento sem causa, pois o contribuinte receberia o reembolso duas vezes: uma do consumidor final, que pagou o tributo embutido no preço, e outra da Fazenda, que devolveria o tributo por ser indevido.

A Fazenda Pública argumenta ainda que, se ao Estado for permitido manter a quantia paga a título de tributo indevido, isso também implicaria um enriquecimento sem causa, mas, se isto é inevitável, é preferível que seja o Estado, como representante dos interesses de toda a coletividade, a se beneficiar, em vez do contribuinte individual.

Tais argumentos são conhecidos como *passing-on defense* (defesa do repasse) nos países de língua inglesa e têm sido usados não apenas em questões tributárias, mas também em outras áreas, como a legislação concorrencial<sup>5</sup>. Considerando que já foram usados pelo Fisco de outros países, é importante examinar como os tribunais desses lugares se posicionaram a respeito, para permitir uma análise comparada dos argumentos utilizados e das preocupações manifestadas.

A abordagem jurisprudencial brasileira<sup>6</sup> contrasta fortemente com a da Corte Europeia de Justiça. Esta última reconhece a dificuldade de determinar e medir a repercussão dos tributos indiretos, e considera que a repercussão ocorre em relação a todos os tributos, em maior ou menor intensidade. Essa perspectiva deve ser levada em conta pelo legislador na fixação das alíquotas dos tributos incidentes sobre certos produtos, mas não pode, como dito, ser usada como justificativa para tolher o acesso à tutela jurisdicional, criando confusão na identificação do “verdadeiro” sujeito passivo que teria aptidão para questionar o respeito à ordem jurídica.

A jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Brasil em relação à restituição de certos tributos indiretos, especificamente o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o ISS não-fixo (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza que não tenha valor fixo), ao revés, entende que:

a) O contribuinte “de direito” (a pessoa ou entidade legalmente obrigada a pagar o imposto) não pode solicitar a restituição do imposto pago indevidamente,

---

<sup>5</sup> Cf. v.g., PARLAK, Süleyman. *Passing-on Defence and Indirect Purchaser Standing: Should the Passing-on Defence Be Rejected Now the Indirect Purchaser Has Standing after Manfredi and the White Paper of the European Commission?* In: *World Competition* 33, no. 1 (2010): 31–53. The Netherlands: Kluwer Law International, 2010, p. 31 e ss.

<sup>6</sup> Para uma crítica à compreensão da jurisprudência brasileira em torno desse artigo, aos desastrosos efeitos dela decorrentes sobre a efetividade do direito à jurisdição em matéria tributária, e sobre a ausência de relação direta entre não-cumulatividade e repercussão jurídica do ônus tributário, confira-se: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Repetição do tributo indireto: incoerências e contradições*. São Paulo: Malheiros, 2010, passim; \_\_\_\_\_. *Ainda a repetição dos tributos indiretos*. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. n. 32.2. Fortaleza: UFC, p. 223 e ss. Disponível on-line em <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Hugo%20Segundo.pdf>.

a menos que possa provar que não repassou o ônus do imposto para terceiros ou que está autorizado por esses terceiros a receber a restituição. Presume-se que a repercussão (a transferência do ônus do imposto para terceiros) sempre ocorre e é integral;

b) O contribuinte “de fato” (a pessoa ou entidade que suporta o ônus econômico do imposto) também não pode solicitar a restituição em seu próprio nome, pois não tem uma relação jurídica com o Fisco. A única exceção a essa regra é para os consumidores de energia elétrica<sup>7</sup>. Isso coloca o consumidor, como contribuinte “de fato”, na posição peculiar de ter que autorizar o contribuinte “de direito” a solicitar algo que ele próprio não pode fazer.

Já a Corte de Justiça Europeia e a Suprema Corte do Canadá abordaram a questão da restituição de tributos indiretos, especificamente em relação à passing-on defense, de forma diversa. Na Europa, a Corte de Justiça Europeia estabeleceu que:

a) Não se pode presumir que o repasse do tributo sempre ocorre e que sempre ocorre integralmente. Ou seja, não se pode assumir automaticamente que o ônus do tributo é sempre transferido para um terceiro e que essa transferência é sempre completa;

b) Não se pode presumir que o repasse, quando ocorre, é sempre para o consumidor final ou para o próximo elo da cadeia. O repasse também pode ocorrer “para trás”, por exemplo, através de negociações para preços mais baixos com fornecedores ou cortes em outros custos;

c) O ônus da prova do repasse, que é um fato impeditivo, extintivo ou modificativo do direito do autor da ação de restituição, deve ser do réu, ou seja, do Fisco. Isso significa que é responsabilidade do Fisco provar que o repasse ocorreu, e se deu de maneira a inviabilizar ou retirar a legitimidade do contribuinte para pleitear a devolução do tributo;

d) Mesmo que tenha havido repasse, ainda será o caso, em regra, de devolver o tributo indevido ao “contribuinte de direito”. Isso ocorre porque o repasse nos preços obriga à prática de preços mais altos e, conseqüentemente, à redução nas vendas, causando prejuízo que deve ser reparado com a restituição;

e) Qualquer disputa entre o contribuinte “de fato” e o contribuinte “de direito”, por exemplo, sobre um desconto ou eventual devolução de parte do preço, será sempre uma questão autônoma. Essa disputa deve ser resolvida entre as partes envolvidas, se necessário, no plano cível, sem qualquer interferência sobre o direito do contribuinte “de direito” de acessar o judiciário para questionar cobranças tributárias indevidas e tê-las devolvidas. Ou seja, se o consumidor final acha que poderia ter pago um preço menor pelas mercadorias que comprou, por descobrir

---

<sup>7</sup> STJ, 1.<sup>a</sup> S, REsp 1.278.668/RS e REsp 1.299.303/SC.

depois que o vendedor havia nele embutido um tributo que depois lhe foi restituído, seria o caso de o consumidor final iniciar demanda cível contra o vendedor da mercadoria para obter a devida reparação, não tendo o Fisco nada a ver com isso.

No Canadá, por razões análogas, a Suprema Corte<sup>8</sup> também rejeitou a invocação da *passing-on defense* como argumento invocado pela Administração Tributária para denegar a devolução de quantias pagas indevidamente por contribuintes ditos “de direito”.

Sem entrar aqui nessa discussão, sobre se o tributo deveria ser devolvido ao contribuinte de direito, ou ao contribuinte de fato, o relevante é notar ser inadmissível que não o seja a nenhum dos dois. Que, sempre que um contribuinte de direito pleiteia a restituição, ela lhe seja negada, ou condicionada à (quase) impossível prova do não repasse, ou à (impossível) autorização de todos os contribuintes ditos “de fato”. E, contraditoriamente, quanto ao contribuinte de fato, excepcionada a situação do consumidor de energia, sempre que este pleiteie a restituição, esta lhe seja negada sob o argumento de que ele não seria o “verdadeiro” contribuinte. A incoerência, aliás, não é apenas do Superior Tribunal de Justiça. Há contradição na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que, historicamente, entende que, nos casos de tributos indiretos, mesmo que pagos indevidamente, não é possível restituí-los a menos que o contribuinte prove que não repassou o valor aos preços dos produtos ou serviços. Essa ideia está presente nas Súmulas 71 e 546 do STF, refletidas no artigo 166 do Código Tributário Nacional<sup>9</sup>.

Parte-se, para tanto, da premissa de que o consumidor final é quem efetivamente paga o tributo. Isso também sustenta a criação do crime de “declarar e não pagar o ICMS”, onde o comerciante é acusado de apropriação do tributo que seria pago pelo consumidor. Há, todavia, forte contradição na jurisprudência, a começar pela própria ementa do julgado que assim decidiu (RHC 163.334/SC). Com efeito, nela se afirma que o crime ocorre quando o comerciante se apropria do imposto pago pelo consumidor e prejudica a concorrência ao vender produtos por um preço mais baixo, evitando o ônus tributário. Entretanto, se o tributo não é

<sup>8</sup> *“The passing-on defence is not available to the Crown in the context of a claim for the recovery of taxes paid pursuant to ultra vires legislation. The defence is inconsistent with the basic premise of restitution law. Restitutionary principles provide for restoration of what has been taken or received from the plaintiff without justification. Restitution law is not concerned by the possibility of the plaintiff obtaining a windfall because it is not founded on the concept of compensation for loss. The defence is also economically misconceived and creates serious difficulties of proof as there are inherent difficulties in a commercial marketplace of proving that the loss was not passed onto consumers.”* (Kingstreet Investments Ltd. v. New Brunswick (Finance), [2007] 1 S.C.R. 3, 2007 SCC 1.)

<sup>9</sup> “Art. 166. A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro somente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por este expressamente autorizado a recebê-la.”

repassado e isso leva a um preço mais baixo e a um prejuízo à concorrência, onde está a apropriação do tributo pago pelo consumidor?

Além disso, vale lembrar as decisões do STF nos casos de inadimplência do consumidor final, em operações sujeitas a tributos indiretos. Em tais casos, contraditoriamente, a Corte entende que a falta de pagamento pelo consumidor não dispensa o comerciante do pagamento do tributo (RE 1.003.758/RO). Isso gera uma inconsistência, pois, em uma situação, o tributo é considerado pago pelo consumidor e, na outra, é considerado pago pelo comerciante, mesmo sem ter recebido do consumidor. Ao assim decidir, o STF reconhece duas relações distintas e independentes: uma entre o comerciante e o consumidor de natureza civil, e outra estritamente tributária entre o comerciante e o Fisco. No entanto, essa distinção, corretíssima à luz da atual sistemática aplicável ao ICMS, deveria ser lembrada não apenas quando é conveniente para o Fisco, mas também para permitir a restituição de tributos indevidos ao contribuinte de direito, sem obstáculos causados pelos preços praticados na relação civil. A coerência na definição de quem efetivamente paga o tributo é fundamental para evitar que fundamentos sejam usados como pretextos para atender conveniências arrecadatórias.

## 2 NÃO-CUMULATIVIDADE E O CRÉDITO COMO UM FAVOR

O segundo ponto que pode ser corrigido com a reforma, este necessariamente já no texto constitucional, diz respeito ao chamado “regime de créditos amplos”. À crítica de que as alíquotas do IBS (e da CBS, que junto com o primeiro formam o que se chamará adiante apenas de “IVA-dual”) serão muito altas (em torno de 30%), se responde que isso será compensado com uma sistemática de créditos amplos.

Para compreender o cerne da discussão, é importante recordar, ainda que brevemente, alguns conceitos relacionados à não-cumulatividade. A tributação, quando incidente sobre operações que conduzem bens e serviços da produção ao consumo, pode dar-se de forma monofásica ou plurifásica. Diz-se monofásica a tributação que atinge determinado bem ou serviço apenas uma vez, em uma das fases da cadeia que o conduz da produção ao consumo. A ausência de acumulação decorreria da própria circunstância de o imposto incidir apenas em um momento. Já a tributação plurifásica seria aquela que alcançaria o bem ou o serviço em mais de uma dos elos da cadeia por ele percorrida da produção ao consumo. E, justamente por isso, caso não se adote sistemática visando a evitar a acumulação, o ônus tributário tenderá a acumular-se e a agravar-se, de forma proporcional ao número de operações tributadas. Se o produto é objeto de quatro ou cinco operações, desde sua fabricação até a aquisição pelo consumidor final, será onerado quatro ou cinco vezes pelo mesmo tributo. Daí dizer-se que a tributação plurifásica pode ser, em

tese, cumulativa ou não-cumulativa.

Tributação plurifásica cumulativa é aquela na qual o tributo onera mais de uma operação ou etapa da cadeia produtiva de um determinado bem, sendo o montante calculado em cada operação inteiramente independente das incidências anteriores. Não importa, para o cálculo do tributo em determinada operação, saber se houve tributação em operações anteriores. Já a tributação plurifásica não-cumulativa é aquela na qual a incidência ocorre em mais de uma etapa ou operação da cadeia produtiva, mas em cada incidência se leva em consideração o montante devido em operações anteriores, a ser abatido do valor devido, de sorte a evitar a acumulação do tributo, a qual é conhecida na linguagem coloquial como “incidência em cascata”.

A tributação sobre vendas remonta à Antiguidade Romana, tendo se espalhado para alguns lugares da Europa nos quais permaneceu mesmo após a queda do Império<sup>10</sup>. Apesar disso, a sua conjugação com técnicas de não-cumulatividade somente surgiu muitos séculos depois, na França, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial. No Brasil, sua adoção deu-se na década de 1950, no âmbito infraconstitucional (Lei 297/56), relativamente ao imposto de consumo, antecessor do IPI. Com a Emenda 18 à Constituição de 1946, alcançou o patamar constitucional, aplicando-se ao IPI e ao então ICM<sup>11</sup>.

Nesse cenário, quando se buscam identificar quais operações anteriores, já tributadas, podem dar ao contribuinte “direito de crédito”, a ser abatido do tributo por ele devido na operação que presentemente realiza, coloca-se a questão de saber se o direito ao creditamento será, ou não, “amplo”. Trata-se, por outras palavras, de saber se será adotada a sistemática do crédito financeiro, em vez da sistemática do crédito físico.

A sistemática do crédito físico permite que um contribuinte obtenha crédito do imposto incidente apenas nas entradas de itens que se incorporam fisicamente ao produto final que será vendido e tributado. Pode ser citado como exemplo o caso de uma fábrica de sapatos, na qual a empresa apenas pode obter crédito do imposto incidente sobre os insumos físicos que são incorporados aos sapatos - como couro, tinta, borracha, cordões para cadarços, linhas de costura, entre outros.

Por outro lado, a sistemática do crédito financeiro permite que o contribuinte obtenha crédito mais amplo, considerando o imposto incidente em todas as operações anteriores que representam um custo para a produção ou comercialização do bem a ser tributado. Nessa sistemática, o raciocínio é que tais custos se incorporam

---

<sup>10</sup> TERRA, Ben. *Sales Taxation: The Case of Value Added Tax in the European Community*. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988, p. 3.

<sup>11</sup> Sobre o tema, confira-se Aliomar Baleeiro. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 7.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 448. E, especialmente, o texto por ele referido, de Rubens Gomes de Souza: “Imposto sobre valor acrescido no sistema tributário”, RDA 110/17.

financeiramente ao bem, aumentando seu preço, e portanto, se foram tributados, devem gerar ao contribuinte o direito ao crédito correspondente. No exemplo da fábrica de sapatos, isso significaria que a empresa poderia obter crédito do imposto não apenas nos insumos que se incorporam fisicamente aos sapatos produzidos, mas também em itens como energia elétrica consumida, máquinas usadas na fabricação, e assim por diante.

No caso do IPI, sabe-se que é adotada a sistemática do crédito físico, por imposição legal<sup>12</sup>. Questionada a restrição por contribuintes, que a tinham como incompatível com a não-cumulatividade, o Judiciário entendeu que a Constituição, em si, não garante o grau de amplitude da sistemática de créditos, matéria a ser decidida pelo legislador infraconstitucional. O mesmo se dava com o antigo ICM<sup>13</sup>.

Com a introdução do “S” no âmbito de incidência do ICMS, em 1988, coloca-se a questão de saber como compatibilizar uma sistemática de créditos físicos com a tributação, pelo mesmo imposto supostamente não-cumulativo, de itens como mercadorias, energia, combustíveis, e alguns serviços. Ou a sistemática seria ampla, ou haveria inevitável cumulatividade. A solução seria a promessa dos tais “créditos amplos”, a qual logo foi frustrada.

Na essência, a LC 87/96 pretendia implantar uma sistemática de créditos financeiros amplos para o ICMS, permitindo que os contribuintes se creditassem do imposto incidente sobre a entrada de bens de consumo, ativo fixo, energia, entre outros. Entretanto, essa sistemática começou a ser aplicada a partir de 1996 e, para alguns itens, somente a partir de 1998. Os contribuintes questionaram essas limitações, pois o ICMS já incidia sobre energia, comunicação e transportes desde 1988. No entanto, o STF sustentou que a decisão sobre a abrangência do crédito era uma prerrogativa do Congresso, e que a Constituição não exigia a aplicação de um crédito amplo<sup>14</sup>. Daí seguiu-se uma série de leis complementares que, por exemplo, transformaram, com todo o respeito, o art. 33 da LC 87/1996, e as sucessivas mudanças nos prazos ali previstos, em verdadeiro jogo de faz-de-conta.

O mesmo se deu em relação ao PIS e à COFINS, que teoricamente deveriam oferecer créditos amplos, especialmente porque incidem sobre a receita da forma mais ampla possível. No entanto, na prática, há inúmeras discussões sobre quais operações geram ou não créditos desses tributos. A crítica, aliás, não se dirige apenas ao legislador, mas também às autoridades tributárias e aos julgadores, administrativos e judiciais, que, como já referido, passam a tratar o direito ao

---

<sup>12</sup> Veja-se o art. 49 do CTN e o Decreto 2.637/98, que consolida a legislação ordinária federal em torno do IPI, especialmente seu art. 147.

<sup>13</sup> STJ, 2.ª T., AgRg no Ag 940.241/PR, Rel. Min. Castro Meira, j. em 11/3/2008, DJ de 28/3/2008, p. 1.

<sup>14</sup> STF, 1 T., RE 392991/MG (AgR), Rel. Min. Eros Grau, j. em 29/3/2005, v. u., DJ de 29/4/2005, p. 27). No mesmo sentido: STF, 1 T., AI 488487/SP (AgR), Rel. Min. Eros Grau, j. em 31/5/2005, v. u., DJ de 5/8/2005, p. 42.

creditamento como um favor. O CARF, por exemplo, considera que despesas com frete interno não geram crédito, mesmo que o transporte seja essencial para a venda do produto em outra localidade, apenas porque elas não seriam essenciais “à fabricação”, mas “apenas” às posteriores distribuição e venda do que foi fabricado...

Os exemplos do ICMS, do PIS e da COFINS, partes dos ingredientes que serão fundidos no “IVA-dual”, são emblemáticos, e recomendam que se dê redação clara ao dispositivo constitucional por meio do qual se pretende implementar a tal não-cumulatividade por créditos amplos. E que tal redação mais ampla, e clara, pautar a compreensão de seus intérpretes, que não devem ficar nela buscando caminhos, pretextos ou brechas para inventar restrições ao direito de crédito, que, como dito, não é nenhum favor, notadamente diante de um “IVA” que terá uma das alíquotas mais altas do mundo, e alcançará todo tipo de bem, tangível e intangível, físico ou não.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação indireta e a questão da não-cumulatividade são desafios persistentes no contexto jurídico-tributário brasileiro, levantando questões complexas e controversas sobre quem “verdadeiramente” paga o imposto e como deve ser tratada a restituição de tributos indiretos indevidamente pagos. Esses desafios podem ser mitigados, no entanto, através de uma legislação bem estruturada que esclareça quem é o sujeito passivo da relação tributária.

A prática brasileira atual de atribuir a restituição a um “verdadeiro” sujeito passivo, sempre diverso daquele que a estiver requerendo, seja ele o contribuinte de direito ou de fato, é inadmissível e frequentemente resulta na negação de restituições justas.

Além disso, o sistema de créditos amplos previsto no chamado “regime de não-cumulatividade” pode ser visto como uma tentativa de contrabalançar as altas alíquotas do IBS e da CBS. No entanto, tal sistema, se não previsto já no texto constitucional de maneira clara, pode levar à perpetuação da visão – administrativa e jurisprudencial – de que tais créditos são favores e podem ser limitados, seja pela via legal, seja por invenções exegéticas.

Esses dois problemas, graves e centrais a toda a tributação indireta no país, precisam ser adequadamente equacionados, seja já no texto constitucional (no que tange aos créditos), seja na legislação complementar (relativamente à correção do art. 166 do CTN).

A conclusão é que a reforma tributária, se bem planejada e implementada, tem o potencial de trazer maior justiça e eficiência ao sistema tributário brasileiro. Para alcançar esse potencial, no entanto, a reforma deve abordar adequadamente os

verdadeiros problemas – também para os contribuintes, e não só para os interesses arrecadatórios do Fisco - da tributação indireta e da não-cumulatividade, garantindo que tanto a restituição de tributos indevidamente pagos quanto o direito de crédito sejam tratados de maneira justa e transparente.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 7.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 448.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. **Direito Tributário** – teoria geral do tributo. São Paulo: Marcial Pons/Manole, 2007/

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Repetição do tributo indireto**: incoerências e contradições. São Paulo: Malheiros, 2010

\_\_\_\_\_. Ainda a repetição dos tributos indiretos. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. n. 32.2. Fortaleza: UFC, p. 223 e ss. Disponível on-line em <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Hugo%20Segundo.pdf>.

MILL, John Stuart. **Princípios de Economia Política**. Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 2.

NEVIANI, Tarcísio. **A Restituição de Tributos Indevidos, seus problemas, suas incertezas**. São Paulo: Resenha Tributária, 1983.

PARLAK, Süleyman. Passing-on Defence and Indirect Purchaser Standing: Should the Passing-on Defence Be Rejected Now the Indirect Purchaser Has Standing after Manfredi and the White Paper of the European Commission? In: **World Competition** 33, no. 1 (2010): 31–53. The Netherlands: Kluwer Law International, 2010.

SOUZA, Rubens Gomes de. “Imposto sobre valor acrescido no sistema tributário”, **Revista de Direito Administrativo** 110/17.



EIXO 2

# Educação Fiscal para a redução das desigualdades sociais

# POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: COMO OS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO DESVELAM A (DES)IGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

Gabriela Telles<sup>1</sup>  
Marciano Buffon<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Cidadã de 1988 instituiu o Estado Democrático, o qual se destina a assegurar, dentre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais, a igualdade e o bem-estar. A República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana; portanto, de forma a concretizar as promessas contidas em seu preâmbulo, traz como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A educação está no rol dos direitos sociais assegurados a todos pelo Estado Democrático de Direito, dever do Estado e visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, a fim de efetivar o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Diante dessa consideração, como o acesso (ou não) à educação de qualidade reflete na maior justiça social e sua consequente justiça fiscal? O tema do presente trabalho apresenta relevância no campo do Direito por aprofundar o debate acerca das promessas constitucionais em tempos de austeridade e recrudescimento do desenvolvimento social e econômico, conseqüentemente, o enfraquecimento do Estado Democrático.

Nesse tom enseja o pretexto trabalho, cujos objetivos desta pesquisa consistem em: a) refletir acerca do contexto educacional brasileiro; b) analisar como a educação pode promover uma maior distribuição de renda e conseqüentemente diminuir a desigualdade.

Para alicerçar a presente pesquisa, utilizou-se como teoria metodológica a vertente jurídico-sociológica, revisão bibliográfica sobre o tema, bem como a

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, vinculada à Linha de Pesquisa Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos. Graduada em Letras e Direito pela Unisinos, Especialização em Língua Portuguesa pela UFRGS.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) e da graduação na Unisinos. Advogado na área tributária.

análise de dados quantitativos e qualitativos. Ainda como metodologia, inserem-se marcas literárias, uma vez que uma obra espelha ou representa uma determinada sociedade, permeando um caráter social na medida que enseja um efeito concreto na vida do leitor e o leva a refletir acerca da sua própria condição de mundo.

Em síntese, este trabalho alicerça-se na ideia de que a omissão Estatal na efetivação de suas promessas formalmente postas tem como consequência a cruel desigualdade gerada pela falta de provisão na materialização dos direitos fundamentais, bem como na concepção, segundo a qual, o acesso à educação de qualidade faz parte do rol destes direitos, que revela o papel do Estado no combate à desigualdade educacional, a qual se reflete, também, na desigualdade de renda.

## 1 CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

No ano de 1937, Jorge Amado publica “Capitães de Areia”. À época, a obra fora considerada nociva, sendo apreendida pela polícia do Estado Novo e queimada em praça pública. O romance denuncia a infância abandonada. A história se trata de meninos pobres que moram em um trapiche, os quais vivem de pequenos furtos e assombram a cidade de Salvador, sob a perspectiva de um Estado que subsidia a educação e não a promove (AMADO, 2008).

Ora, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de novembro de 1937, configurava a educação, no artigo 125, como “primeiro dever e o direito natural dos pais”, ao qual “o Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. Quanto aos recursos necessários à educação, no que se referem à infância e à juventude, o dever é “da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”, segundo seu artigo 129.

Ao relacionar o texto constitucional com a narrativa trazida por “Capitães de areia”, percebe-se a clarividência das consequências de um Estado que se exime de seu dever para com a educação. Com espaço temporal na década de 30, o texto inicia com uma manchete tendenciosa, “Crianças ladronas”, cuja reportagem acusa um bando de “crianças que tão cedo se dedicaram à tenebrosa carreira do crime”, as quais “não têm moradia certa ou pelo menos a sua moradia não foi localizada”.

Jorge Amado transporta para a obra o quanto a educação tinha um tratamento moral e cabia aos pais: “Crianças que, naturalmente devido ao desprezo dado à sua educação por pais pouco servidos de sentimentos cristãos, se entregaram no verdor dos anos a uma vida criminosa.” (AMADO, 2008). A passagem seguinte revela o sentimento de abandono, de distanciamento da vida que se gostaria de ter, dos

meninos, ignorados ora pela vida que os afastava pelas adversidades da família, ora pela própria família, mas também pelo Estado:

Não tinham também conversas de meninos, conversavam como homens. Sentiam mesmo como homens. Quando outras crianças só se preocupavam com brincar, estudar livros para aprender a ler, eles se viam envolvidos em acontecimentos que só os homens sabiam resolver. Sempre tinham sido homens, na sua vida de miséria e de aventura, nunca tinham sido perfeitamente crianças. (AMADO, 2008, p. 244)

Mais de meio século depois, em 1988, Jorge Amado pôde acompanhar o advento da democracia pós-ditadura militar no texto da Constituição Federal. Aos nascidos pós-Constituição Cidadã, o direito à educação pública, gratuita e dever do Estado já é intrínseco. Para Teixeira e Filho (2016), somente a partir deste novo texto constitucional é que a educação se torna *direito público subjetivo*, o que garante ao indivíduo o direito de reivindicar o cumprimento da manifesta ordem.

Como direito social, a educação tem garantia constitucional em que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação, de acordo com o art. 22. Em relação aos meios de acesso e legislação, são competentes a União, Estados e Municípios (art. 23, inciso V; art. 24). Aos Municípios, compete manter entre os demais entes a cooperação técnica e financeira de programas de educação infantil e ensino fundamental, constante no art. 30 (BRASIL, 1988).

No Capítulo III “Da educação, da cultura e do desporto”, Seção I, o artigo 205, como bem analisado por Teixeira e Filho (2016), define quem tem direito à educação – todos – e quais os responsáveis: o Estado e a família. Além destes, os objetivos trazidos pela norma constitucional em relação à educação são mais pragmáticos em relação às Constituições anteriores, quais sejam, “o pleno desenvolvimento da pessoa”, “preparo para o exercício da cidadania” e “qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988).

O art. 206 da atual Constituição traz os princípios-base do ensino, dos quais dois destes merecem destaque na presente pesquisa. O inciso VII, que trata da garantia de padrão de qualidade, e o inciso I, que trata da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Para o primeiro, cabe o destaque do trabalho de Teixeira e Filho (2016), os quais trazem à reflexão sobre a complexidade e a grandeza de se pautar tal princípio; contudo, também há perplexidade na definição sobre o que seja “padrão de qualidade”, porque sequer o texto constitucional conceitua. Ademais, para os autores, na consideração entre elementos subjetivos – os modelos pedagógicos, as fontes utilizadas pelos professores – e os elementos objetivos – equipamentos tecnológicos, presença de professores, qualidade do material nas escolas, presença integral da equipe diretiva etc. – não há como mensurar qual o padrão de qualidade.

Essa mensuração do padrão de qualidade é, sem dúvida, um ponto precioso de debate e análise para que este princípio seja, para além de uma mera formalidade constitucionalizada, de fato efetivado. Mesmo porque, o pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho requerem uma educação de qualidade para que estes ideais sejam alcançados. Para além da garantia da universalização do direito à educação, é preciso, pois, que esse direito posto alcance seu fim e as metas da educação.

O Plano Nacional de Educação (PNE), vigente por meio da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, institui 20 metas nacionais para a educação com vigência de 10 anos. Isso quer dizer que os planos plurianuais devem considerar tais metas como base para a elaboração das leis orçamentárias e planos de qualquer ente federativo. Dentre os propósitos para a educação, destacam-se três:

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb;

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.;

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014)

Estas três metas consideradas revelam a preocupação de alinhar o fomento de uma educação básica de qualidade com a elevação da escolaridade média da população para o enfrentamento das desigualdades educacionais a partir de uma perspectiva regional e racial, aumentando o investimento público em educação.

Segundo o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os Indicadores Financeiros Educacionais de 2017 (última atualização realizada) mostram que o percentual do investimento direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para todos os níveis de ensino foi de 5,2%; na educação básica foi de 4,1%; e na educação infantil, de 0,7%. Isso demonstra que a meta 20 do PNE, próxima do fim da sua vigência, está longe de ser concretizada (INEP, 2017).

Em relação à meta 7, que trata sobre o fomento à educação de qualidade, o Balanço do Plano Nacional de Educação, publicado pela Campanha do Direito

Nacional pelo Direito à Educação (2021), aponta que ela foi parcialmente cumprida, uma vez que as metas vêm sendo superadas, mesmo que não atingidas, a cada ano como aponta a tabela a seguir:

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por etapa

<b>Índice de Desenvolvimento da educação básica (Ideb), por etapa</b>						
<b>Etapa</b>		2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	Ideb	5,2	5,5	5,8	<b>5,9</b>	
	Meta	4,9	5,2	5,5	<b>5,7</b>	6,0
Anos Finais	Ideb	4,2	4,5	4,7	<b>4,9</b>	
	Meta	4,4	4,7	5,0	<b>5,2</b>	5,5
Ensino Médio	Ideb	3,7	3,7	3,8	<b>4,2</b>	
	Meta	3,9	4,3	4,7	<b>5,0</b>	5,2

Fonte: IDEB / INEP / MEC. Elaboração: Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2021)

No que tange à meta 8, que se refere a elevar a média de escolaridade nas regiões desiguais e considerando as diferenças raciais, ainda não se observou seu cumprimento, uma vez que os dados demonstram, por exemplo, que nas regiões do Norte e Nordeste - Censo do IBGE/PNAD Contínua Educação 2019 -, a taxa de analfabetismo é maior, apontando que apenas 48,8% da proporção de pessoas de 25 anos ou mais eram concluintes do ensino médio. Em relação à taxa de analfabetismo de jovens de 15 anos ou mais, os números foram maiores nas regiões do Norte e Nordeste, respectivamente, 7,6% e 13,9%, para uma média de apenas 4% nas demais regiões do país. Quanto ao analfabetismo por raça ou cor, a amostra identificou uma proporção de 3,6% para brancos e 8,9% para pretos e pardos dentre jovens de 15 anos ou mais (IBGE, 2019).

Vale ressaltar que os dados anteriores revelam um cenário pré-pandêmico. Ocorre que, com o advento da pandemia (Sars-Cov-2), o quadro se agrava, considerando a crise econômica e sanitária que refletem uma crise na educação, principalmente a educação pública, que marcará substancialmente a memória e a vida de, pelo menos, 40 milhões de estudantes (crianças, adolescentes, jovens

e adultos) brasileiros, que tiveram suas aulas suspensas devido à pandemia, cujo primeiro registro de caso ocorreu em 25 de fevereiro de 2020 no Brasil. A suspensão das aulas aconteceu a fim de proteger a vida, uma vez que nas escolas há grande circulação de pessoas.

No dia posterior à suspensão das aulas, escolas da rede privada prontamente continuaram sua demanda via ambiente virtual, o que não foi possível em grande parte das redes públicas de ensino. A partir de então, escancara-se aquilo que já era evidente: a desigualdade gerada pelas condições familiares para manter o ensino-aprendizagem de forma não presencial. Revelou-se, com isso, a limitação de acesso ao mínimo necessário de ferramentas (internet, computadores, espaço físico) para a continuidade, de forma emergencial, do ensino em casa.

Evidentemente, a impossibilidade de acesso a um ensino remoto na maioria das escolas da rede pública no país faz com que os limites de uma desigualdade transbordem. Essa iniquidade gerada pela desigual redistribuição de renda, ou uma distribuição às avessas, testemunha que é preciso (re)pensar o próprio sistema tributário no que tange à repartição dos impostos; afinal, a promoção de uma educação de qualidade pode ser fator determinante na distribuição de renda como a seguir analisado.

## 2 EDUCAÇÃO COMO PROMOÇÃO PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Uma sociedade que prioriza a educação enquanto debate político, econômico e social, promove intrinsecamente um debate acerca de suas desigualdades e como enfrentá-las. Piketty (2020, p. 10) inaugura sua obra afirmando que “Toda sociedade humana precisa justificar suas desigualdades”, e nessa justificativa encontra motivos para a sua existência, o autor realiza uma esclarecedora construção dos processos históricos que produziram um conjunto de discursos e ideologias que legitimaram e ainda legitimam a desigualdade.

Para o economista (PIKETTY, 2020), na educação se tem uma narrativa meritocrática caracterizada por práticas discriminatórias e por uma violenta desigualdade étnica, que se fundamenta em uma igualdade de oportunidade para poucos, sobretudo na falta de interesse por medidas que permitam modificar a distribuição de renda, por meio do acesso igualitário à formação não somente na educação básica, mas também no ensino superior.

Stiglitz (2016, p. 158-159) alerta que “as crianças são um grupo especial”, uma vez que elas não escolhem seus pais, tampouco as circunstâncias pelas quais nascem. O autor vê com preocupação agendas políticas cuja economia tenha criado um cenário de desigualdade e que ignora os mais vulneráveis da sociedade. Para ele, “a crescente concentração de riqueza – e uma redução significativa dos impostos

sobre ela – reduziu o montante disponível para investimentos no bem comum, como os investimentos na educação e na proteção à infância.”

Para o economista, a desigualdade de renda relaciona-se à desigualdade na saúde, na exposição a riscos ambientais como também na educação, pesando ainda mais sobre a criança do que qualquer outro sujeito de direito, ou seja, marcando o seu destino, tendo em vista os resultados alcançados entre as crianças pobres e ricas:

Essas desigualdades de resultados estão estreitamente relacionadas às desigualdades de oportunidade. Inevitavelmente, nos países em que as crianças têm uma nutrição inadequada, acesso insuficiente à assistência médica e à educação e maior exposição a riscos ambientais, os filhos dos pobres terão perspectivas de vida muito diferentes das perspectivas dos filhos ricos (STIGLITZ, 2016, p. 158-159).

Para Sen (2010), o desenvolvimento, pois, consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua própria condição de agente. Tal eliminação de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento. Para tanto, condiciona-se de forma intrínseca a este supremo desenvolvimento a eficácia instrumental de liberdades específicas. Trata-se de um encadeamento entre diferentes formas de liberdade que são empíricas e causais.

As liberdades substantivas estão ligadas à participação política ou à oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, portanto, são componentes constitutivos do desenvolvimento e sua relevância não se dá a posteriori, com base na contribuição indireta do PNB, ao contrário, essas liberdades contribuem para o progresso econômico. Além disso, elas são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, como bem enfrenta Amartya Sen: “uma criança a quem é negada a oportunidade do aprendizado escolar básico não só é destituída na juventude, mas desfavorecida por toda a vida”

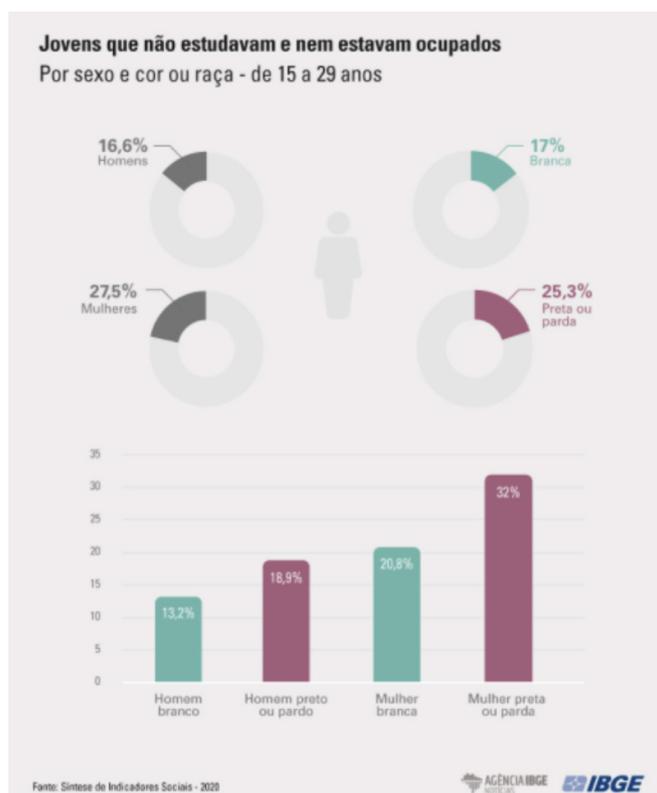
Diante disso, há de se pensar no quanto o Brasil precisa evoluir em termos de justiça educacional. Segundo os dados do IBGE (2019), a proporção de pessoas com mais de 25 anos que completavam a educação básica obrigatória, ou seja, o ensino médio, alcançou 48% em 2019; destas, 57% de pessoas brancas e 41% de pessoas pretas e pardas. Do total, apenas 17% completavam o ensino superior.

No que tange ao abandono escolar das pessoas de 14 a 29 anos, 50 milhões não completavam as etapas da educação básica (20,2%); destas, 71,7% eram pretas e pardas. Da passagem do ensino fundamental para o médio, o percentual de jovens de 15 anos que abandonavam a escola foi de 14,1%, sendo maior a partir dos 16 anos e menor aos 14 anos. Dentre os principais motivos para esta evasão estão a necessidade de trabalhar, a falta de interesse e, entre as mulheres, a gravidez e os afazeres domésticos (IBGE, 2019).

Com relação aos jovens que não estudavam e nem estavam ocupados, o

gráfico abaixo, da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2020, aponta para uma disparidade de gênero e raça, uma vez que a maior proporção se encontra nas mulheres, com 27,5%, e nas pessoas pretas ou pardas, com 25,3%. Deste total, a maior proporção dos jovens que nem estudavam e nem trabalhavam, segundo dados do IBGE (2020), concentra-se nas mulheres pretas ou pardas:

**Figura 2 – Gráfico Jovens que não estudavam e nem estavam ocupados - Por sexo e cor/raça – Brasil, 2020**



Fonte: IBGE (2020)

Esse dado aponta para a desigualdade étnica abordada por Piketty (2020), ao trazer o relato histórico de que nos Estados Unidos, entre 1820 e 1840, há o retardamento da emancipação pela educação quando em alguns estados puniam severamente quem ensinasse os escravizados a ler, uma vez que havia um crescente demográfico no número de escravizados e se passa a temer revoltas, de lá para cá, as formas de dominação não findaram, apenas mudaram de forma.

Tal elemento histórico remete a Angela Davis (2016), na sua clássica obra “Mulheres, raça e classe”, originalmente publicado em 1981, a qual expõe o pensamento ideológico que impedia a emancipação da população negra por meio da educação no pós-abolição nos Estados Unidos:

De acordo com a ideologia dominante, a população negra era supostamente incapaz de progressos intelectuais. Afinal, essas pessoas haviam sido propriedade, naturalmente inferiores quando comparadas ao

epítome branco da humanidade. Mas, se fossem realmente inferiores em termos biológicos, as pessoas negras nunca teriam manifestado desejo nem capacidade de adquirir conhecimento. Portanto, não teria sido necessário proibi-las de aprender. Na realidade, é claro, a população negra sempre demonstrou uma impaciência feroz no que se refere à aquisição de educação (DAVIS, 2016, p.109).

Uma das formas de dominação contemporâneas está, justamente, em dificultar o acesso à educação de qualidade a uma parte da população, seja nos investimentos em educação, seja na distribuição de renda.

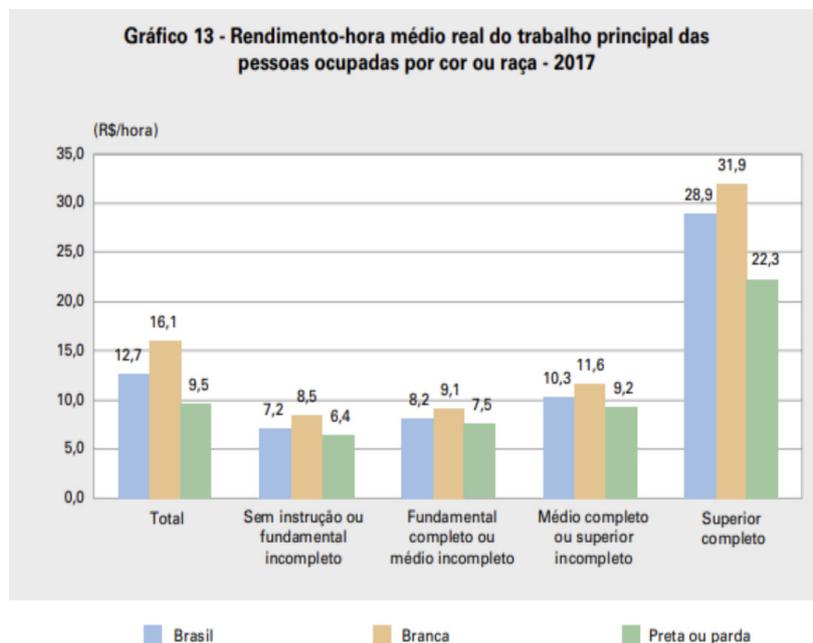
Torna-se possível afirmar isso ao se olhar para os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017/2018 do IBGE (2018), que traz a despesa média per capita com educação no Brasil, cujo gasto médio por pessoa é de R\$ 120,16, dos quais 43,3% (R\$ 52,03) são de origem monetária, e 56,7% (R\$ 68,1) perfazem uma despesa não monetária. Isto quer dizer que, no Brasil, mais da metade da despesa proveniente com educação se refere a rendimentos não monetários, cujos valores de bens e serviços são obtidos por meio do governo e instituições sem contrapartida monetária.

Outro ponto revelador, refere-se às despesas com educação de acordo com a região e o nível de instrução. Na região Norte, a despesa monetária com creche foi de 0,09% e não monetária com 0,13%; no ensino fundamental, a despesa não monetária configurou 1,26%, enquanto a monetária, 0,35%. Ao comparar a região Sudeste, com creche a despesa monetária foi de 2,43% e não monetária de 4,36; já com ensino fundamental; monetária foi de 7,91% e não monetária de 13,78 (IBGE, 2018).

Na consideração por nível de instrução, a despesa com creche foi de 3,32% para as famílias sem instrução, e 36,51% para as famílias com ensino superior completo, consideradas as despesas monetária e não monetária. Já com ensino superior, revelou-se que as famílias sem instrução compuseram apenas 0,27% da despesa com educação; aquelas com ensino superior completo, despenderam 12,45% com educação. A conclusão do próprio documento do IBGE (2018) foi de “quanto maior o nível de escolarização da pessoa de referência, maior o peso relativo desse conjunto de pessoas para a composição da média”.

Além da própria análise conclusiva da pesquisa do IBGE (2018), é possível verificar, no gráfico abaixo, que o rendimento-hora médio real do trabalho chega a ser quase quatro vezes menor na proporção entre as pessoas ocupadas sem instrução ou com ensino fundamental incompleto para aquelas com ensino superior completo. Denota-se, ainda, que a diferença de renda mascara a discriminação racial, uma vez que em todos os cenários as pessoas pretas ou pardas detêm os menores rendimentos.

Figura 2 – Gráfico 13 – Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas por cor ou raça – 2017



Fonte: IBGE (2018)

Ante o exposto, no apreço de que “os dados não mentem”, é imprescindível ao Estado, que existe em razão dos indivíduos, a necessidade de satisfação das mínimas condições para que cada membro sobreviva dentro do esperado de uma vida digna. A análise das informações trazidas por instituições sérias, como o IBGE, afere que uma vida digna é aquela em que a educação se encontra no centro da base social. Uma sociedade que busca dirimir a desigualdade de renda, precisa entender que, para tanto, há de se investir em educação de qualidade e acesso universal, tanto na creche quanto no ensino superior.

Notório que o ensino superior se mostra marcante para enfrentar a desigualdade de renda, uma vez que a pesquisa apresentada pelo IBGE confirma que os maiores rendimentos se encontram nas pessoas com maior nível de instrução, ou seja, aqueles que já completaram o ensino superior.

Pressuroso, então, pautar o acesso à educação de qualidade como o centro de uma sociedade que se quer igualitária. Obviamente, por si só, a educação não é capaz de aumentar o crescimento econômico, mas, conseqüentemente, o desenvolvimento humano se dá por meio dela; ambos necessários para a concretização de uma sociedade menos desigual, mais justa e solidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa pretendeu reafirmar o compromisso que o Estado Democrático brasileiro tem para com a garantia dos direitos fundamentais constantes no preâmbulo da Constituição Federal. O direito à educação, nesse entendimento, deve ser o ponto de partida para uma sociedade que deseja mitigar suas desigualdades.

A educação de qualidade permite o combate à desigualdade de renda, quando ela promove a igualdade de oportunidades, que se encontra estreitamente ligada à igualdade de resultados. Disso depreende o fato de que níveis de instrução mais altos, conforme os dados apresentados, permitem o alcance de maiores rendas.

Os alicerces para uma sociedade mais justa, igualitária e solidária perpassam o caminho de uma educação de qualidade e emancipatória. A educação para a emancipação reflete a democratização do conhecimento, o qual promove, para além da instrumentalização para o mercado de trabalho, uma formação humana baseada em princípios de solidariedade e justiça.

Portanto, as políticas públicas brasileiras devem considerar o tratamento desigual aos que são constitucionalmente desiguais e o tratamento igual àqueles constitucionalmente iguais. Sendo assim, é preciso tratar desigualmente os estudantes e as escolas a fim de promover mais condições de igualdade para aprender e ensinar. Diante disso, as metas do Plano Nacional de Educação precisam ser efetivadas, principalmente a ampliação dos investimentos em educação pública considerando o Produto Interno Bruto.

Por fim, as crianças, além de serem protegidas pelo Estado, necessitam ser o centro de toda e qualquer vontade política, pois a redução das privações sofridas na infância reflete em uma educação de qualidade, uma economia mais sólida, uma democracia mais forte e uma sociedade mais solidária.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Jorge. **Capitães de Areia**. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação 2021**. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/BALANCO\\_PNE\\_CARTELAS\\_VF.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/BALANCO_PNE_CARTELAS_VF.pdf). Acesso em: 15 de agosto
- DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101761.pdf>. Acesso em 10 de agosto 2021.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais**. Estatísticas Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29434-oito-em-cada-dez-jovens-que-nunca-frequentaram-escola-estavam-sem-ocupacao-em-2019> Acesso em: 15 agosto de 2021.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agência de Notícias**. Estatísticas Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 12 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 05 jul. 2021.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/Pvisualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/Pvisualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf). Acesso em: 10 agosto 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS DE PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 10 de agosto 2021.

PIKETTY, Thomas. **Capital e Ideologia**. Tradução de Maria de Fátima Oliva do Coutto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; FILHO, Gilberto Guimarães. O direito fundamental à educação e sua concretização: do acesso ao ensino à educação de qualidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; FILHO, Gilberto Guimarães; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais**. [recurso eletrônico] Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016. p. 221-251.

# EDUCAÇÃO FISCAL PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Juracy Braga Soares Júnior<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

No âmbito da Sociologia, é trabalhado o conceito de **estratificação social** – compreendido como o processo social através do qual vantagens e recursos, tais como riqueza, poder e prestígio, são distribuídos sistemática e desigualmente nas ou entre sociedades, com base em processos sociais identificáveis, através dos quais pessoas são classificadas em categorias, como classe, raça e sexo (JOHNSON, 1997, pág. 172).

Costumeiramente, a divisão social se concentra em duas grandes classes: a **burguesia**, que encampou e posteriormente suplantou a aristocracia – e o **proletariado**, caracterizado por sua qualidade permanente de assalariados e todos os elementos decorrentes dessa situação. A diferenciação entre essas classes – e os papéis específicos atribuídos a cada uma delas, seus direitos e obrigações –, representam elementos fundamentais da estratificação social.

A ideia de exclusão social surge quando o sistema econômico quebra esta homogeneidade de classes, impondo um processo de individualização em razão da impossibilidade de a maioria da população formalizar seu vínculo com a produção (BONETI, 2006, pág. 189). Para o autor, citando CASTEL (2006), os “excluídos” não se constituem em um grupo coeso, mas sim em

“...coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos, entregues a si próprios, e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os riscos de existência, etc.”

<sup>1</sup> Auditor Fiscal da Receita Estadual – AFRE. Diretor Executivo da Auditece. Diretor de Estudos Tributários e Coordenador da Comissão da Reforma Tributária da Febrafite. Doutor em Direito. Mestre em Controladoria. Especialista em Auditoria. Bacharel em Direito e Contabilidade. Professor Universitário. Coordenador Acadêmico da Faculdade Unieducar. Editor Chefe da Revista Científica Semana Acadêmica

A **exclusão social** contempla, portanto, um imenso contingente populacional que, por uma razão ou outra, encontra-se à margem da sociedade, e pode ser considerada como uma característica intrínseca do desenvolvimento capitalista. Sua presença em países nos quais a democracia foi tardiamente implementada – como o Brasil – assume uma faceta mais cruel, uma vez que as mudanças sociais estiveram sob a tutela quase monopolizada de interesses antissociais e autoritários; apenas após a redemocratização, o advento da Constituição de 1988 e as ações da sociedade e do Estado para o enfrentamento da exclusão social é que se tornou perceptível uma diminuição do abismo social no qual estamos inseridos (GUERRA, POCHMANN e SILVA et al, 2014, pág. 17).

No Brasil, a despeito da posição ocupada pelo indivíduo na esfera social, ele certamente pagará tributos, de alguma forma. Nosso sistema tributário prevê, como obrigação de todos, a incumbência de financiar as atividades estatais – responsabilidade que será repartida de acordo com as possibilidades de cada cidadão, sempre visando a realização do bem-estar social por meio da atividade estatal. Resta analisar, portanto, como é efetivada essa repartição – e como é possível transformar o mero aporte financeiro em um instrumento factível de superação de desigualdades sociais.

## 1 DESIGUALDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO

### 1.1 Aspectos iniciais

GIDDENS (2004, 4ª edição, págs. 256 e ss.) aponta que a ideia de pobreza deve ser encarada sob dois aspectos. O primeiro deles é a **pobreza absoluta**, que tem base na ideia de carência de requisitos fundamentais para a existência humana – tais como comida suficiente, abrigo e roupa, condições básicas que permitem sustentar uma existência física saudável. A **pobreza relativa**, por sua vez, é relacionada à pobreza tendo como referência o padrão de vida geral prevalente numa determinada sociedade, sendo culturalmente definida.

É notadamente difícil estabelecer critérios objetivos para definir a pobreza. Conforme o *Human Development Report 2021-2022* (UNITED NATIONS, 2022, pág. 33), após a pandemia de COVID-19, pelo menos 1,3 bilhão de pessoas vivem em pobreza multidimensional, enfrentando privações em dimensões importantes para o desenvolvimento humano: saúde, educação e padrões de vida. Metade delas são crianças. Há uma queda no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade.

No Brasil, o *Atlas da exclusão social no Brasil* (GUERRA, POCHMANN e SILVA et al, pág. 26) busca classificar os municípios brasileiros segundo o grau

de desenvolvimento econômico e social. A partir das informações censitárias, foi criado um Índice de Exclusão Social que permitiu sintetizar alguns dos principais atributos da exclusão social, com base em critérios como rendimento nominal mensal domiciliar, emprego, nível de alfabetização e escolaridade, idade e exposição à violência.

Ainda segundo GUERRA, POCHMANN e SILVA et al (pág. 27), o conceito de exclusão social tem como fundamento sete variáveis principais, que buscam caracterizar a manifestação do processo de exclusão social no Brasil, sintetizando esses critérios em uma escala numérica que varia entre zero e um. Quanto mais próximo de zero, maior o grau de exclusão social percebido, com pior condição possível para o conjunto do sistema econômico e social. Dessa maneira, a exclusão passa a ser uma **expressão da negatividade** frente às seguintes dimensões:

- (i) de exposição ao risco da vida pela presença da violência;
- (ii) do ser enquanto condição de autorreconhecimento da própria personalidade;
- (iii) de estar pertencendo socialmente (família, vizinhança, grupal);
- (iv) do realizar tarefas e ocupações com posição social;
- (v) do criar, assumindo iniciativas e compreendendo o próprio mundo em que vive;
- (vi) do saber com acesso à informação e capacidade cultural; e
- (vii) do ter rendimento que insere ao padrão de consumo aceitável social e economicamente.

A exclusão social se efetiva, portanto, por fatores relativos a indivíduos ou grupos que, por alguma razão, são afastados dos grupos do sistema socioeconômico predominante – o que resulta na marginalização de grandes fatias da sociedade, que são impedidas de exercer livremente sua cidadania.

A **desigualdade social**, por sua vez, é um fenômeno estrutural em nossa sociedade, caracterizado pela diferenciação social e/ou econômica. Há uma gama restrita e diferenciada das possibilidades de acesso às oportunidades de acesso à riqueza econômica, que se realizam em um contexto de relações de poder fundamentadas na distinção entre os diversos grupos sociais, seus integrantes e seus papéis. Essa diferenciação produz estratos e determina a mobilidade social ascendente ou descendente de um indivíduo, viabilizando, também, a análise dos processos de mudança histórico-sociais contemporâneos e das ações estatais para lidar com a vulnerabilidade social de seus cidadãos.

A pobreza não é, necessariamente, a representação da exclusão social, embora possa a ela conduzir; toda situação de pobreza leva a formas de ruptura do vínculo social e representa, na maioria das vezes, um acúmulo de déficit e precariedades (WANDERLEY in SAWAIA, 2016, pág. 24). Para a autora (pág. 26), a pobreza na sociedade atual é vista como um fenômeno complexo que afeta não apenas os grupos tradicionalmente pobres (como os indigentes, desnutridos e analfabetos),

mas também outros segmentos da população. A desigualdade surge não apenas pela diferença na renda, mas também pelo precário acesso da população vulnerável aos serviços públicos e, especialmente, pela ausência de poder. Dessa maneira, o conceito de pobreza se liga ao de exclusão, vinculando-se às desigualdades existentes e com ênfase especial na privação de poder de ação e representação – o que termina por comprometer o próprio Estado Democrático de Direito.

No Brasil, o sistema tributário vigente agrava as distâncias entre as parcelas mais pobres e mais ricas da população, uma vez que se caracteriza como altamente regressivo, pesando proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres. A **regressividade tributária** desconsidera a capacidade econômica das pessoas e incide proporcionalmente mais em quem está na parte de baixo da pirâmide de renda, especialmente em razão do alto grau das incidências indiretas sobre o orçamento das famílias mais pobres.

Analisando essas informações, podemos concluir que a fórmula de cobrança de tributos do Brasil – que tributa proporcionalmente pouco as camadas mais ricas da população, ao mesmo tempo em que incide excessivamente sobre a parcela mais pobre – piora a desigualdade social.

## 1.2 Desigualdade social no contexto constitucional

O texto da Constituição Federal de 1988 demonstra a preocupação legislativa com a questão da desigualdade social – um fato sempre presente no desenvolvimento social brasileiro. Em seu art. 3º, III, o texto constitucional estabelece **como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil**, entre outros, **a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais**.

A erradicação da pobreza está relacionada à dignidade da pessoa humana, princípio que fundamenta todo o corolário constitucional, e ao compromisso com a realização dos direitos sociais, visando garantir uma existência digna para todos. A redução da desigualdade social, das diferenças extremas entre as classes, provoca não apenas a integração social dos setores menos favorecidos da população, mas também a promoção do desenvolvimento sustentável, economicamente lastreado, construindo uma sociedade mais moderna e justa, observando níveis dignos de subsistência.

Tais comandos representam princípios norteadores da atuação estatal, de caráter dirigente e compromissório, que visam a implementação progressiva de políticas públicas distributivistas. Essa determinação não somente orienta a atuação do Estado, mas também a delimita e estabelece prioridades a serem atendidas. Dessa maneira, o combate às desigualdades sociais e a busca pela supressão da pobreza devem, necessariamente, permear todas as políticas públicas propostas e executadas no Brasil.

A pobreza e a desigualdade social são temas que ocupam um merecido espaço na agenda política nacional. Para mitigar tais problemas, é essencial haver políticas públicas para tanto – e a efetivação desses mecanismos exige fundos. Esses valores financiam ações relativas à nutrição, habitação, educação, saúde e reforço de renda familiar para as famílias que estejam abaixo da linha de pobreza e/ou apresentem condições de vida desfavoráveis, de modo a melhorar a qualidade de vida dessa população.

É por meio da tributação que os entes estatais retiram do patrimônio privado em favor do público, estabelecendo maneiras pelas quais cada indivíduo que integra a sociedade possa contribuir para o cumprimento dos objetivos do Estado. CAVALCANTI (2023, 1ª edição, pág. 24) faz o seguinte destaque:

Diz-se comumente que o tributo é o preço da liberdade, e, por isso, ele não é um fim em si próprio, não se justifica enquanto elemento isolado da conjectura socioeconômica e somente deve ser exigido na medida de sua indispensabilidade e, em teoria, na exata extensão e quantidade do que se espera para suprir a atuação estatal visando proporcionar bem-estar coletivo, entendido este como a oferta de saúde, educação, segurança, transporte, entre outros.

Dessa maneira, os entes estatais operacionalizam a arrecadação de tributos, por meio do sistema tributário, para viabilizar financeiramente não apenas o sustento da máquina estatal, mas também o atendimento das demandas das políticas públicas essenciais e constitucionalmente previstas, uma vez que são os tributos que representam a principal fonte de recursos do Estado e consistem no meio mais relevante para apoiar economicamente a sua existência, assim como da própria sociedade a que serve.

### 1.3 Tributação e função social dos tributos

Ao longo da história, a concepção do Estado tem passado por uma evolução contínua. Atualmente, concebe-se como ideal a figura de um ente estatal devidamente organizado, com instituições democráticas e comprometido com a prestação de serviços públicos. Essa visão é resultado das transformações progressivas na sociedade, que demandam ajuste no entendimento do que é o Estado e como deve se dar sua atuação.

A tributação sempre teve um papel de extrema importância na **manutenção da coisa pública**, entendida esta como algo que não é considerado como propriedade privada, mas a qual é, em vez disso, mantida em conjunto por muitas pessoas. A história da tributação acompanha o próprio desenvolvimento da civilização: com o estabelecimento dos primeiros modelos de governo surgiu, paralelamente, a

necessidade de angariar recursos para fomentar suas atividades (CAPARROZ, 2019, 3ª edição, pág. 20).

O termo **tributação** refere-se à ação ou efeito de tributar, de taxar – sendo que tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º, CTN). A tributação é uma atividade inerentemente estatal, seja o Estado democrático ou autoritário.

O **dever de pagar tributos** apresenta-se como um dever fundamental que tem a sua disciplina traçada na Constituição Federal, em um contraponto com os direitos que ela assegura. O dever de contribuir, suportado pelos cidadãos, se opõe ao dever estatal de tributar. O pagamento dos tributos tem caráter de dever impositivo, que parte do Estado e é exercido sobre os contribuintes.

Há, no dever de tributar, um senso de retribuição: os cidadãos financiam o Estado que, em contrapartida, fornece serviços e políticas públicas para atender as necessidades sociais. Estamos diante de um pacto civilizatório, que estabelece direitos e deveres para ambas as partes e molda a dinâmica entre os indivíduos e o ente estatal.

PAULSEN (2023, 14ª edição, pág. 43) destaca que a contribuição dos cidadãos para as despesas públicas é uma obrigação de tal monta no âmbito de um Estado de direito democrático, que é estabelecida como um dever fundamental de todos os integrantes da sociedade. O cumprimento dessa obrigação viabiliza “...a existência e o funcionamento das instituições públicas em consonância com os desígnios constitucionais”, uma vez que as receitas tributárias representam a principal fonte de custeio das atividades públicas. Sob essa perspectiva, o dever de contribuir não é simples consequência do que estabelece a lei ao instituir tributos, mas sim seu fundamento.

A lição de CAVALCANTI (pág. 34) reforça esse posicionamento: para o autor, o dever fundamental de contribuir para a manutenção das despesas públicas possui caráter autônomo e jurídico, não devendo ser encarada como um apelo moral, e sim como um encargo atribuído aos cidadãos, que deve ser respeitado, uma vez que sua transgressão resulta em repressões ou punições.

Ainda conforme de PAULSEN (pág. 43), a **cidadania** deve ser compreendida como uma via de mão dupla: o dever fundamental de pagar tributos representa a contrapartida do caráter democrático e social do Estado que assegura aos cidadãos os direitos fundamentais.

É possível, portanto, estabelecermos a questão do pagamento de tributos como um dever a ser atendido pelos cidadãos, de maneira a financiar a atividade estatal, levando dinheiro aos cofres públicos. Mas o entendimento dessa ideia pode ser ampliado para além do aspecto financeiro.

Assim, podemos considerar que a utilização dos recursos financeiros

obtidos em decorrência da tributação não se limita apenas a sustentar a estrutura governamental, mas também representam uma fonte de financiamento que permite ao Estado atender às suas funções sociais, que são exercidas, ao menos teoricamente, em benefício da população em geral. Por meio dos tributos, são obtidos não somente recursos para o financiamento geral do Estado, mas também para o financiamento de finalidades específicas, realizadas e promovidas pelo próprio Estado ou por terceiros em prol do interesse público (PAULSEN, pág. 69).

O conceito de **função social do tributo** fundamenta-se na premissa de que os recursos arrecadados pelo Fisco também devem ser destinados à realização do bem-estar social, concretizando a justiça tributária e a promoção da justiça social determinada pelo art. 3º da Constituição Federal. Por meio da arrecadação, são financiados os investimentos em infraestrutura estatal e os serviços públicos, que concretizam as políticas sociais de saúde, educação, previdência, assistência social e segurança.

Temos, portanto, o tributo como instrumento de materialização da participação individual dos membros da sociedade no financiamento e subsequente realização do bem comum, finalidade última do Estado e de suas atividades. Para além do financiamento do gasto público, a tributação tem como função fundamental a redistribuição de renda, o que impacta diretamente a qualidade de vida da população e diminui a desigualdade.

A utilização do tributo como instrumento social fica evidente na previsão constitucional dos princípios da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, Constituição Federal), da vedação ao confisco (art. 150, IV Constituição Federal) e da solidariedade social (art. 3º, I, Constituição Federal).

## 2 EDUCAÇÃO FISCAL

### 2.1 Educação Fiscal: conceituação

O **sistema tributário brasileiro** é extremamente complexo: cuja matriz fiscal confere um elevado grau de autonomia tributária aos entes subnacionais, permitindo diversas dinâmicas diferenciadas na fixação de modelos e alíquotas dos tributos, conforme os limites das normas constitucionais de padrão de incidência (CAVALCANTI, pág. 72). É outorgada a todos os entes políticos – União, Estados, Municípios e o Distrito Federal –, de forma concorrente, a competência para obter receita através da instituição de tributos, obrigações de natureza pecuniária e compulsória. É tarefa do Sistema Tributário Nacional manter a coesão e a harmonia entre essas diversas espécies de tributos e as competências tributárias, necessárias à sua arrecadação.

Essa diversidade de normas tributárias demanda um vasto conhecimento para sua compreensão, ao mesmo tempo em que conduz a uma incompreensão, por parte da maioria da população, sobre a forma de cobrança dos tributos e de seu retorno, em bem-estar da população.

É necessário ainda destacar que a política tributária adotada pelo Brasil possui caráter francamente regressivo e está concentrada nos tributos indiretos, o que leva ao fato de que a parcela mais pobre da população, considerando-se a sua renda e patrimônio, é atingido mais severamente pela tributação do que os mais ricos. Se o tributo onera mais os pobres e menos os ricos, há um incremento da desigualdade social.

No universo contemporâneo, a educação representa a ferramenta essencial e mais segura para superar as questões que surgem no seio da sociedade. Ainda que seja uma estratégia que consome tempo e esforços para ser bem-sucedida no aspecto prático, é por meio de mecanismos educacionais que o cidadão passa a entender o valor social dos tributos e a sua conexão com os gastos públicos – o que, além de trazer os cidadãos para o centro do debate político a respeito da arrecadação de tributos e a sua redistribuição, também encoraja a transparência nas relações tributárias, o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e a realização da moralidade fiscal.

A **Educação Fiscal** é um procedimento dinâmico, fundamentado no propósito de desenvolver uma mentalidade orientada para o exercício pleno da cidadania. Seu objetivo é fomentar e facilitar a participação ativa dos cidadãos na melhoria e eficiência dos mecanismos estatais de controle social e financeiro. Representa um instrumento fundamental à relação Estado-cidadão e se fundamenta em duas ideias principais: a conscientização da sociedade sobre a importância, necessidade e justificativa para o pagamento de tributos; e a ação cidadã da população no acompanhamento, fiscalização e monitoramento da aplicação desses tributos, objetivando a melhoria das condições de vida do país como um todo.

O Programa Nacional de Educação Fiscal (ESAF, 2015, 2ª edição, pág. 06) estabelece que a Educação Fiscal busca construir uma consciência voltada ao exercício da cidadania, objetivando e propiciando a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado. Por meio da Educação Fiscal, é possível analisar as várias teorias financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, de maneira a incentivar o cidadão a aprender e entender o seu papel como contribuinte solidário e participativo, beneficiando assim a todos.

Atualmente, a Educação Fiscal deve atingir todos os níveis do sistema de ensino e diversos segmentos da sociedade, por meio de ações formais e não-formais, sendo reconhecida como importante instrumento de qualificação dos atores sociais e agentes públicos, ao viabilizar a compreensão, pelo cidadão, da função

socioeconômica dos tributos, dos aspectos relativos à administração dos recursos públicos e do controle social, estimulando a participação popular.

## 2.2 Educação Fiscal e Cidadania

A Educação Fiscal ajuda a formar a consciência do cidadão, de modo que este contribua para a transformação social. O incentivo à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para sua execução traz a **cidadania** – compreendida como o conjunto de direitos e deveres que consente aos indivíduos participar das decisões que vão definir a vida em sociedade – para o plano concreto.

Por meio da Educação Fiscal, é também efetivada a transparência pública, valor essencial à caracterização da moderna administração pública. Dotado do conhecimento necessário acerca dos temas da tributação e da participação popular, os indivíduos podem monitorar e avaliar a atuação estatal, além de promover o controle social do dinheiro público – o que permite ações cidadãs na prevenção, denúncia e enfrentamento de atos de corrupção.

Essa participação popular representa, no momento do desenvolvimento atual da democracia brasileira, a expressão máxima de nossa cidadania. O contribuinte assume um papel que supera o mero financiamento das atividades estatais, passando a agir de modo cidadão e ativo, exercendo não apenas o controle relativo ao emprego adequado dos recursos públicos de forma consciente e competente, mas também cumprindo voluntariamente suas obrigações tributárias, em benefício do conjunto da sociedade.

Temos, assim, que Educação Fiscal fornece ao cidadão instrumentos que o permitem compreender a atividade financeira do Estado, realizada por meio da arrecadação dos tributos, e fiscalizar a aplicação de tais recursos em ações escolhidas pelos representantes eleitos pelo povo, por meio da execução das políticas públicas. A aplicação do conhecimento produzido pela Educação Fiscal resulta em mudanças comportamentais e favorecem o envolvimento do indivíduo com questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do país, que terminam por favorecer a sociedade como um todo.

Analisada sob a ótica fiscal, a cidadania pode ser considerada, portanto, como a participação democrática de cada cidadão em relação à tributação e aos recursos públicos dela provenientes, bem como o controle social exercido acerca da aplicação e gestão de tais recursos, sempre visando a realização do bem comum e estabelecendo uma relação harmoniosa entre o Estado e o Cidadão.

## 2.3 Educação Fiscal como instrumento de redução da desigualdade social

O Brasil é, historicamente, um país extremamente desigual. No entanto, em 2022, foi detectada uma queda no Índice de Gini, que atingiu o menor nível da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua – Todos os rendimentos.

O Índice de Gini avalia a concentração da distribuição de renda em determinado grupo. Ele aponta o grau da diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um: o valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda e a desigualdade é menor, enquanto o valor um está no extremo oposto, isto é, poucas pessoas detêm quase toda a riqueza e maior é a desigualdade.

A diminuição da disparidade em 2022, conforme os especialistas, tem fundamento nos programas estatais de transferência de renda e no aquecimento do mercado de trabalho no momento pós-pandemia. Todavia, observando-se o quadro e seu desenvolvimento de longo prazo, resta evidente que, para manter e melhorar o cenário atual, deve se ir além dos fatores apresentados – e é aí que se destaca a importância da Educação Fiscal.

A prosperidade econômica e social de um país só é alcançada quando a educação, estabelecida como política governamental, garante que toda a sociedade tenha acesso a recursos que permitam a cada indivíduo viver de maneira digna e alcançar o mínimo social.

A Educação Fiscal representa um meio de incentivo à consciência e cidadania fiscal no cidadão-contribuinte, de forma a torná-lo um colaborador ativo do financiamento das atividades estatais que visam a realização do bem comum – superando, assim, a usual resistência ao adimplemento das obrigações fiscais.

Compreender a importância do pagamento de tributos e da fiscalização da atuação estatal no âmbito do macrossistema tributário concretiza a cidadania e aproxima os indivíduos do Estado, ao evidenciar que tal postura contribui efetivamente para o desenvolvimento nacional – e, conseqüentemente, resulta na diminuição das desigualdades sociais.

Outro ponto relevante fundamentado na Educação Fiscal é o incremento da percepção de que esse instrumento auxilia a suprimir ações ilegais ou que, ainda que legais, comprometam a moralidade fiscal e prejudiquem a sociedade. Assim, além de proporcionar conhecimento, a Educação Fiscal também muda a visão que o cidadão tem da arrecadação tributária e da utilização dos recursos assim obtidos, favorecendo a moralidade fiscal pela realização das obrigações fiscais e dando a este uma sensação de pertencimento, de engajamento com as questões públicas e as práticas sociais.

Importante ainda mencionar que a existência de cidadãos pertencentes aos

mais diversos estratos sociais, conhecedores da sistemática tributária nacional, pode fomentar a criação de movimentos populares que pressionem pela diminuição do caráter regressivo da tributação, de modo a torná-la mais justa e assim reduzir a desigualdade social.

Por fim, é possível afirmar que a cidadania somente se realiza plenamente quando os cidadãos deixam de ser meros “clientes” do ente estatal e passam a participar, de maneira efetiva e informada, dos processos pertencentes à sistemática tributária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na narrativa apresentada, resta evidente que a educação fiscal possibilita a melhor compreensão, por parte da sociedade, não somente do montante de tributos por ela pagos e da importância desses tributos para a promoção do bem-estar da sociedade, mas também fundamenta a necessidade de controle e fiscalização social na utilização dos recursos pelos entes estatais e estabelece uma importante consciência de como se desenvolve a tributação.

O reconhecimento do pagamento de tributos como instrumento de redução das desigualdades sociais (função social dos tributos) e a efetiva concretização das premissas da Educação Fiscal – a conscientização social e o atendimento voluntário das obrigações fiscais – faz com que o cidadão passe a entender o seu papel como contribuinte solidário e participativo, sensibilizando-o para a importância do tributo para construir uma sociedade mais justa, ao mesmo tempo em que concretiza o pensamento cidadão.

Os recursos obtidos pela tributação financiam políticas públicas que procuram beneficiar a sociedade em diversas áreas, como saúde, educação, moradia, segurança e redistribuição de renda, que assegurem o mínimo existencial e o respeito à dignidade humana, objetivando a minimização da desigualdade e a efetivação ou a ampliação dos direitos sociais.

Essa mudança de percepção incentiva a atuação cidadã proativa, que tem o condão de fazer com que o Estado adeque os gastos públicos aos interesses sociais, além de possibilitar a fiscalização das ações estatais por parte da sociedade. Cidadãos conscientes têm o poder de questionar, averiguar a legalidade de ações públicas, pressionar por uma tributação mais justa e impor obstáculos sociais à corrupção e ao desvio de recursos, o que resulta na melhoria qualitativa da sociedade em si. Uma sociedade civil organizada e conhecedora de seus direitos e das sistemáticas estatais dificilmente será reduzida a mera massa de manobra, a ser manipulada em prol de interesses políticos que não se coadunam com a democracia.

A Educação Fiscal também possibilita ao cidadão o sentimento de aproximação

com a esfera pública, ao fornecer-lhe o conhecimento necessário para participar, agir em defesa do interesse coletivo ou para reivindicar ações do poder público, financiadas pelos tributos, que sejam aptas a reduzir as causas da desigualdade e da exclusão social, por meio da efetivação dos direitos sociais e da cidadania.

## REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm).

BONETI, L. W. (2013). **Exclusão e Inclusão Social**: teoria e método. Revista Contexto & Educação, 21(75), 187–206. <https://doi.org/10.21527/2179-1309.2006.75.187-206>.

CAPARROZ, Roberto. **Direito tributário esquematizado**® (coordenador Pedro Lenza). – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (Coleção esquematizado®)

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Direito tributário**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie Aldrin (organizadores). **Atlas da exclusão social no Brasil**: dez anos depois, volume 1. — São Paulo: Cortez, 2014.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**; tradução Sandra Regina Netz. - 4. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=conceitos-e-metodos>.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica (tradução: Ruy Jungmann). [recurso eletrônico]: Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. – 14. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

UNITED NATIONS – UNDP/Human Development Report Office. **Human Development Report 2021/22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World**.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore in Bader Sawaia (org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

# A EDUCAÇÃO FISCAL COMO UNIDADE CURRICULAR NAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL DO CEARÁ

Eliana Nunes Estrela <sup>1</sup>  
Gezenira Rodrigues da Silva <sup>2</sup>  
Teresa Márcia Almeida da Silveira <sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Pensar a Educação Fiscal nos remete, imediatamente, ao conceito de cidadania e cultura fiscal. Para tanto, é necessário expandir a compreensão desses conceitos para uma larga escala que possa alcançar uma discussão na sociedade e, assim, adentrar nas instituições educacionais, a fim de que se reflita sobre as engrenagens da gestão pública no exercício dos tributos e no mecanismo de controle dos recursos públicos, tendo como escopo a superação das desigualdades sociais.

Nesse sentido, é importante considerar as instituições escolares como formadoras de cidadãos, precisamente na etapa do ensino médio e, dessa forma, as escolas tornam-se indutoras da Educação Fiscal, no âmbito das suas propostas curriculares e pedagógicas, observando as suas singularidades e a efetivação da sua função social, construída democraticamente pela comunidade escolar.

Uma concepção de currículo escolar, na perspectiva da Educação Fiscal, necessita ser subsidiada por políticas públicas educacionais do Estado e embasada por marcos regulatórios que concretizam uma sociedade democrática e cidadã. Diante disso, faz-se necessário reconhecer que a Constituição Brasileira de 1988, denominada de “Constituição Cidadã” e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 têm como princípio comum: a cidadania.

Conforme afirma Arendt (2013), “cidadania é a consciência que o indivíduo tem do direito a ter direitos”. Deste modo, cidadania exige reflexão e ação participativa. É preciso, portanto, ter conhecimento dos marcos históricos e percepção do contexto

<sup>1</sup> Graduada em Pedagogia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), especialista em Educação (URCA) e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF - Minas Gerais). Mestra em Gestão e Avaliação Pública (UFJF) e doutoranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Secretária de Educação do Ceará (2023).

<sup>2</sup> Graduada em Letras pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Gestão da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestra e Doutora em Linguística (UFC). Coordenadora da Educação de Tempo Integral na Seduc (2023).

<sup>3</sup> Pedagoga (Uece). Mestra em Avaliação de Políticas Públicas (UFC), assessora técnica da Coe-ti/Seduc e Orientadora Educacional da SME-Fortaleza.

político e econômico para desenvolver uma prática cidadã de transformação social. Assim, pode-se afirmar que a Educação Fiscal é um dos vetores de informação e conhecimento sobre a gestão fiscal e o sistema tributário do país, estados e municípios, e tem a educação como força motriz para alavancar a cidadania, os valores e a cultura fiscal.

Dessa forma, este estudo ancora-se em quatro partes para efeito de compreensão sobre Educação Fiscal no estado do Ceará. A primeira parte tem como objetivo relatar, sucintamente, um resgate histórico da Educação Fiscal e, assim, compreender a relevância da parceria entre a Secretaria da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria da Educação (Seduc). A segunda parte aborda a caracterização do currículo diversificado e flexível da Escola de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), focando na efetivação dos itinerários formativos. Na terceira parte, é dada ênfase à descrição da Unidade Curricular Eletiva de Educação Fiscal na EEMTI, como fonte teórica e prática para o exercício da cidadania por parte de estudantes cearenses.

## 1 UMA BREVE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO CEARÁ

Compreender a Educação Fiscal como processo de ensino nas escolas estaduais requer contextualizar os programas e as políticas envoltas na cultura fiscal e tributária. Será traçada aqui uma linha de tempo, destacando o Ceará como estado piloto a desenvolver formalmente a Educação Fiscal.

As primeiras ideias de Educação Fiscal no estado do Ceará foram disseminadas no seminário sobre “Administração Tributária”, promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em maio de 1996, na cidade de Fortaleza. A partir desse seminário, celebrou-se o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

No ano de 1997, foi criado o Grupo Nacional de Educação Tributária (GET), e cada Secretaria da Fazenda dos estados ficou responsável pela constituição de um Grupo Estadual de Educação Tributária (Gete).

Em 1998, foi publicado no Ceará o Decreto Estadual nº 25.326, criando então o Programa de Educação Tributária, que deu origem às ações de Educação Fiscal no Ceará. Destaca-se, nesse período, a aula inaugural de Cidadania Fiscal para os estudantes das redes municipal e estadual de ensino. Essa aula foi transmitida por meio do sistema de telensino, veiculada pela TV Ceará.

No ano de 1999, o Confaz aprovou a alteração do nome para Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Em dezembro de 2002, com a publicação da portaria nº 413, assinada pelo ministro da Fazenda e o ministro da Educação, o programa passou a ser denominado Grupo de Educação Fiscal (GEF). A partir do GEF, proliferaram as

ações e projetos pedagógicos de Educação Fiscal nos estados brasileiros.

A partir desse contexto, o estado do Ceará vem investindo significativamente na área da Educação Fiscal, reconhecendo-a como uma ferramenta fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada.

Em 2013, foi celebrado o primeiro Termo Aditivo de Cooperação Técnica do Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria da Fazenda (Sefaz), com a Secretaria da Educação do Estado (Seduc), com o Município de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Finanças (Sefin), com a Secretaria Municipal de Educação (SME), com a União, representada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, 3ª Região Fiscal, pela Escola de Administração Fazendária e pelo Centresaf no Ceará. Esse termo é renovado a cada ano letivo, e serve como subsídio para a elaboração do Plano Estratégico de Inserção das Atividades do Programa Nacional de Educação Fiscal e Cidadania na Rede de Ensino Público Estadual do Ceará.

Outro marco histórico no estado do Ceará foi a aprovação da Lei nº 16.697, em dezembro de 2018, que instituiu o Programa de Educação Fiscal (PEF), assegurando o caráter de política pública, com a garantia de recursos financeiros para o desenvolvimento da Educação Fiscal. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 33.325/2019.

A partir de então, o Programa de Educação Fiscal do Ceará passa a ter uma abordagem multidisciplinar, integrando conteúdos relacionados à cidadania, ética, economia e finanças públicas. Ele é voltado tanto para os estudantes do ensino fundamental e médio quanto para professores, visando formar multiplicadores de conhecimento. Por meio de palestras, oficinas, jogos educativos e materiais didáticos, o Programa busca despertar o interesse dos estudantes e promover uma reflexão crítica sobre o papel dos tributos na sociedade.

Diversos projetos têm sido desenvolvidos em parceria entre o governo estadual, envolvendo a Secretaria da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria da Educação (Seduc), com o objetivo de disseminar conhecimentos sobre o sistema tributário e estimular a participação cidadã. Além das ações desenvolvidas em sala de aula, o Programa de Educação Fiscal do Ceará busca envolver toda a comunidade escolar, estabelecendo parcerias com instituições locais, como universidades, associações e entidades empresariais.

Essas parcerias permitem a realização de eventos, seminários e concursos que estimulam o debate e a reflexão sobre a importância da Educação Fiscal. O PEF tem contribuído para o aumento da consciência tributária dos cidadãos, incentivando o cumprimento das obrigações fiscais de forma responsável e combatendo a sonegação. Além disso, a Educação Fiscal promove o fortalecimento da cidadania e a participação ativa dos estudantes das escolas públicas estaduais de ensino médio na fiscalização e no controle social dos recursos públicos, contribuindo dessa maneira para a redução das desigualdades sociais.

Assim, como exemplo do trabalho de formação cidadã para os jovens estudantes do ensino médio no Ceará, o recorte deste estudo foca nas ações pedagógicas da Unidade Curricular Eletiva de Educação Fiscal, a qual faz parte dos itinerários formativos que compõem o currículo diversificado e flexível das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral do Ceará.

## 2 ESCOLA DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL (EEMTI) E A DIVERSIFICAÇÃO CURRICULAR DOS ITINERÁRIOS FORMATIVOS

A Secretaria da Educação implementou, a partir de 2016, a política pública de implantação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), a priori com oferta de matrícula gradual para 26 (vinte e seis) distribuídas nas vinte Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDE e nas três Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza - SEFOR.

Atualmente, são 341 escolas de ensino médio regular convertidas em tempo integral, na rede estadual de ensino, com uma jornada ampliada de 9 horas/aula, que vai além do caráter instrutivo, perpassando para um espaço de socialização, com um viés dialógico e uma formação para a cidadania, o qual contribui para o desenvolvimento integral do estudante cearense.

Com efeito, é preciso estruturar um currículo que tenha um formato diversificado e flexível para que o discente percorra um trajeto, no período de formação escolar que compreende a conclusão da Educação Básica. Diante disso, o Artigo 26 da Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 alerta:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

A parte diversificada do currículo é destinada a valorizar as manifestações sociais, culturais, econômicas e regionais das comunidades onde as escolas estão localizadas.

De acordo com o professor Hugo Heleno Camilo Costa, da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a parte diversificada “é uma parte flexível do currículo, na qual as Secretarias de Educação podem adicionar demandas e interesses daquela realidade local, seja município, bairro ou região do país”. Portanto, o currículo diversificado traz uma proposta que oferece, além do conhecimento formal e institucional, um pensamento político-curricular

mais amplo.

Nesse sentido, a dimensão estrutural da proposta curricular diversificada da EEMTI pauta-se por meio da dinamização de tempos e espaços pedagógicos, delineados numa organização vinculada à intencionalidade educativa, com vistas a potencializar a formação integral do estudante e o desenvolvimento do senso de responsabilidade, incentivados pela construção do projeto de vida e o desenvolvimento da sua autonomia, por meio dos itinerários formativos, ou seja, caminhos pelos quais trilhará, na perspectiva de desenvolver seu percurso formativo.

A parte diversificada do currículo da EEMTI totaliza 15 horas/aulas semanais, das quais 4 horas são destinadas ao Núcleo de Trabalho, Pesquisa e Práticas Sociais (NTPPS), enquanto atividade integradora do currículo; 1 hora é destinada ao Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), na perspectiva da desmassificação e formação para a cidadania; e 10 horas são destinadas à parte flexível do currículo, composta pelas Unidades Curriculares Eletivas (UCE).

As Unidades Curriculares Eletivas (UCE) são apresentadas aos estudantes por meio de um Catálogo composto por 450 ementas elaboradas pelos professores da rede estadual de ensino do Ceará. Cada ementa traz a estruturação de uma UCE, as quais estão distribuídas nas quatro áreas do conhecimento pressupostas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): Linguagens e suas tecnologias; Matemática e suas tecnologias; Ciências da Natureza e suas tecnologias e Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Além disso, há ainda a oferta da Formação Profissional e do Clube Estudantil.

Os procedimentos de escolha para cursar as Unidades Curriculares Eletivas são feitos semestralmente, possibilitando ao estudante o exercício do protagonismo e a autonomia para formar seu itinerário formativo, com base na estruturação de seu projeto de vida, visando a apropriação de conhecimentos e habilidades que os permitam adaptar-se a diferentes contextos na escola e na comunidade local.

A oferta das Unidades Curriculares Eletivas (UCE) ocorre em duas aulas/horas semanais, sempre geminadas, com uma proposta de aprendizagem diferenciada, com conteúdos ofertados de forma diversificada e com metodologias que favorecem a interdisciplinaridade e a interação, aproximando-se mais das expectativas dos estudantes, na construção de seus itinerários formativos.

Vale destacar que os itinerários formativos apresentam-se nos Referenciais Curriculares (2018) do Ministério da Educação como:

Conjunto de situações e atividades educativas que os estudantes podem escolher conforme seu interesse, para aprofundar e ampliar aprendizagens em uma ou mais Áreas de Conhecimento e/ou na Formação Técnica e Profissional.

Essa citação evidencia que é preciso diversificar os itinerários formativos em

uma mesma escola, respeitando os interesses, as afinidades com determinados conteúdos curriculares, o desenvolvimento de habilidades artísticas, esportivas e culturais e o aprofundamento de competências e habilidades básicas de leitura e matemática.

Dessa forma, as Unidades Curriculares Eletivas (UCE) precisam dialogar com as necessidades múltiplas dos estudantes, expressas em seus projetos de vida. Isso significa que os estudantes de diferentes turmas e séries de uma EEMTI podem cursar a mesma UCE, no mesmo tempo e espaço de aprendizagem. Tudo isso associado diretamente ao conceito de núcleos de interesse e a construção de cidadania e assim, fortalecendo o processo de aprendizagem e o protagonismo estudantil.

### 3 A UCE EDUCAÇÃO FISCAL NAS EEMTI: UMA PRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DOS ESTUDANTES CEARENSES

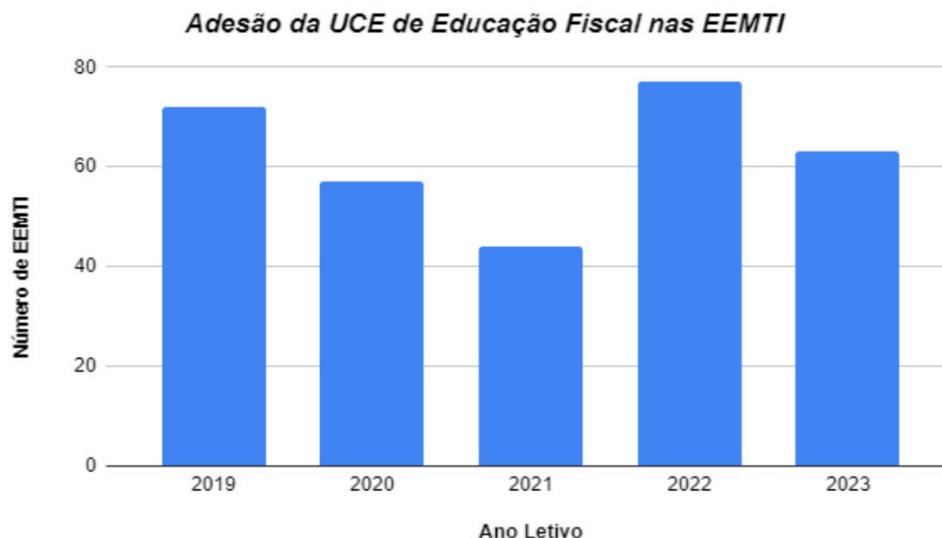
Diversos autores têm abordado a temática da cidadania ao longo da história da educação, contribuindo para o seu entendimento e valorização no contexto das escolas. Marshall (2002), que desenvolveu a teoria dos direitos sociais, políticos e civis, afirma que a cidadania plena só é alcançada quando todos os indivíduos têm acesso aos direitos básicos, como educação, saúde, trabalho e participação política.

Boaventura de Sousa Santos (2009), outro autor contemporâneo que defende a concepção de cidadania ampliada e emancipatória, argumenta que a cidadania não pode se limitar aos direitos individuais, mas deve abranger também a luta por direitos coletivos e a transformação das estruturas sociais injustas.

Assim, em consonância com esses teóricos, compreendemos que a temática da cidadania está inserida na proposta pedagógica e no currículo flexível da Escola de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), por meio com uma abordagem interdisciplinar, de modo a contribuir para a formação humana integral.

Nessa perspectiva, desde 2017, a Sefaz e a Seduc ofertam às EEMTI, semestralmente, apoio pedagógico, para que a escola possa disponibilizar aos seus estudantes a UCE de Educação Fiscal. Esse apoio é composto por um curso de formação online para os professores sobre a temática da Educação Fiscal, encontros virtuais com os professores para troca de experiências e debates, além da disponibilização de arquivos com materiais didáticos elaborados pela Sefaz e demais parceiros do Programa de Educação Fiscal.

O gráfico a seguir apresenta uma série histórica da oferta da UCE de Educação Fiscal nas EEMTI do Ceará.



Fonte: Sistema Integrado de Gestão - SIGE - Seduc/CE

De modo geral, ao longo dos últimos cinco anos, a adesão à UCE de Educação Fiscal tem uma média de 60 escolas por semestre, graças principalmente ao apoio pedagógico oferecido às escolas e seus professores para o desenvolvimento desse tão importante tema na parte flexível do currículo das EEMTI.

Tributos não é um assunto fácil de ser abordado, mas deve ser de conhecimento de todos. Por isso, a partir de 2017, a Educação Fiscal é considerada um tema transversal, contemplado na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a qual assim como demais temas, expressam conceitos e valores básicos à democracia e à cidadania, tratando de questões importantes para a sociedade contemporânea.

O que se observa na prática escolar é que a Educação Fiscal promove, junto aos estudantes, a compreensão de que os tributos são essenciais para a realização de serviços e obras públicas, favorecendo assim o desenvolvimento social, por meio da oferta de saúde, educação, segurança, infraestrutura etc. Assim, os conceitos abordados nessa UCE apresentam aos estudantes, enquanto cidadãos em formação, a importância da tributação, presente em diversos âmbitos da sociedade, explicitando onde e porque ela é cobrada.

A ação educativa acerca da Educação Fiscal, no currículo das EEMTI, favorece a compreensão de que o custo dos tributos está presente em toda e qualquer atividade econômica, além de possibilitar a compreensão da função socioeconômica dos tributos, e como eles podem ser usados em benefício à sociedade.

Quando os estudantes passam a conhecer os principais fundamentos da Educação Fiscal, desenvolvem a compreensão acerca do papel do Estado e sua obrigação no provimento das atividades essenciais para o bem estar social.

Além disso, entendendo os conceitos fiscais, é possível que o estudante exerça sua cidadania, observando e cobrando a importância da regularidade da

contribuição tributária de pessoas físicas e jurídicas, presentes em seu contexto social, para com o Fisco.

Relatos de escolas já apontam para a contribuição da UCE de Educação Fiscal no projeto de vida de alguns jovens estudantes, que se voltam para o empreendedorismo. Essa correlação ocorre porque a Educação Fiscal é fundamental para quem pretende abrir um empreendimento, a fim de que o cidadão esteja ciente de quais são suas obrigações tributárias, evitando assim sonegação ou custos indevidos.

As aulas da UCE de Educação Fiscal promovem discussões sobre cidadania e o que é ser cidadão, com pesquisas e debates acerca de conceitos como tributos e suas tipificações, aplicação do orçamento familiar, preservação do patrimônio público, tipos de documentos que comprovam os tributos, além das funções de órgãos de controle que cuidam da tributação na sociedade brasileira.

Assim, essas ações possibilitam, no âmbito escolar, conscientizar os estudantes sobre a importância dos impostos que são pagos, tendo assim alunos mais participativos e conscientes.

Algumas escolas de ensino médio do Ceará que implementam a temática, submetem, anualmente, projetos voltados à área da Educação Fiscal, a fim de concorrerem ao Prêmio Nacional de Educação Fiscal, criado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), em parceria com o Ministério da Educação, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria do Tesouro Nacional, a Escola de Administração Pública (Enap) e com o Grupo de Trabalho Educação Fiscal (GT66 - Educação Fiscal), vinculado ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), apoiados pelas Associações dos Fiscos Estaduais, com o propósito de valorizar as melhores práticas que focam na importância social dos tributos e sua correta aplicação em benefício de todos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Educação Fiscal reflete acerca da importância do pagamento de tributos e impostos, e sobre o papel de cada cidadão no acompanhamento da administração financeira do Estado, no que diz respeito à gestão adequada dos gastos públicos.

Em um cenário brasileiro de constantes casos de corrupção e de insatisfação política, a Educação Fiscal torna-se muito importante para o desenvolvimento de uma cidadania ativa, tornando os indivíduos mais conscientes sobre seus direitos e deveres.

Nesse contexto, a Secretaria da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria da Educação do Ceará (Seduc) estabeleceram ações de parceria que levam para as salas de aula das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI) os conceitos da Educação

Fiscal, com o objetivo de formar alunos mais conscientes e capazes de reivindicar seus direitos, por uma sociedade mais justa, desenvolvendo valores e atitudes. Nas aulas da Unidade Curricular Eletiva de Educação Fiscal, os estudantes aprendem o que são os tributos e como eles devem ser usados em prol da melhoria na realidade social das pessoas, com a oferta de serviços públicos eficientes.

Assim, com a oferta dessa UCE no currículo flexível das EEMTI, os alunos aprendem sobre a estrutura e o funcionamento do Estado, valorizando o uso dos recursos públicos e ajudando na identificação de casos de sonegação fiscal, corrupção etc.

Este trabalho apresentou um exemplo acerca da importância do desenvolvimento da Educação Fiscal nas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral do Ceará. No entanto, concluímos salientando que essa temática deve ir além do ambiente escolar, alcançando ainda famílias, comunidades, instituições, órgãos públicos e privados, e sociedade em geral, para que assim, todos possam participar ativamente da construção de um país melhor.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo**, São Paulo: Companhia do Bolso 2013.

COSTA, H. H. C.; LOPES, A. C. **O conhecimento como resposta curricular**. Revista Brasileira de Educação. V. 27. 2022.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social** [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT], 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade**, Revista Direitos Humanos, 2, 10-18, 2009.

# A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE CIDADE EDUCADORA PARA A FORMAÇÃO DA CIDADANIA FISCAL

Sara Rebeca Aguiar de Carvalho<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A cidade das pessoas, para as pessoas, por meio das pessoas. A formação cidadã é o objetivo maior da educação (FREIRE, 2005). Isso significa que a educação deve versar, prioritariamente, sobre o conviver, de onde advém as bases do conceito de cidadania.

No contexto deste artigo, optou-se por referir-se à educação específica de crianças e de adolescentes em um cenário que não se refere apenas à educação formal, mas, e principalmente, à educação informal, cujos aprendizados - não intencionais e não institucionalizados - são ligados aos múltiplos aspectos da socialização. Compreende-se, dessa maneira, que a teia que delinea a consciência fiscal, a partir do universo de educações que experimentamos ao longo da vida, abrange uma educação que abarca, criticamente, o conviver com o outro, com o meio ambiente e com a coisa pública.

O espaço público é o território eminente da convivência. É nele onde os encontros se estabelecem e onde as histórias de afeto e de pertença são construídas com indivíduos fora do núcleo familiar. O território é parte do que nos qualifica como Estado, como nação, em um conjunto de características que nos tornam únicos, vinculados a uma identidade pátria.

Assim, o espaço público é parte de nós enquanto seres coletivos. Ao pensarmos na definição de uma Cidade Educadora, pensamos a proposta de um espaço para o qual nos doamos, enquanto presença e consciência, e do qual também recebemos, enquanto interação e elemento fundamental participe de um todo (MORIN, 2000), em um processo simbiótico de interdependência.

A via de construção dessa relação indivíduo - território abre espaços para diálogos diretos com conceitos transversais, como o da democracia. Nenhuma democracia é forte com instituições, territórios e identidades enfraquecidos. O governo do povo já nos remonta à participação ativa de cada ser constituinte, em

---

<sup>1</sup> Jornalista, Mestra em Educação Pública Brasileira, pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

vários contextos de atuação.

É assim que chegamos ao conceito de Educação Fiscal dentro da esfera de um todo maior de educação. O conviver em uma sociedade democrática nos traz compromissos individuais e coletivos, a partir de uma Carta Magna que rege a pluralidade de vidas e de rotinas que compõem a sociedade. Para que direitos conquistados tenham estrutura para serem concretizados por iniciativas que destacam os deveres de cada cidadão é necessário comprometimento e responsabilidade de toda a comunidade.

Ao ensinarmos sobre Cidadania Fiscal, conceito materializado de Educação Fiscal, partimos do direito de cada cidadão de ser informado sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, cumprindo seu dever de fiscalizar a administração pública, no papel dela de transformar tributos pagos em obras e serviços de qualidade para a população. Trata-se de direitos e de deveres compartilhados, que só funcionam em conjunto, com cada integrante cumprindo sua função.

Envolver crianças e adolescentes, desde cedo, no aprendizado da Cidadania Fiscal é envolvê-los em um processo democrático de convivência social que ensina sobre a importância da preservação e da valorização patrimonial e cultural de prédios, parques, praças, jardins, que abrigam os equipamentos públicos, como museus, bibliotecas, pinacotecas; ensina sobre o cuidado com os ecossistemas que dividem áreas com as intervenções do homem, a exemplo das florestas urbanas, dos rios, das praias, dos mangues; ensina a lhes dar razão e força para questionar serviços públicos que não atendam as demandas da população, diante da postura de conhecimento e de fiscalização que devemos cultivar, tão logo formos reconhecidos como sujeitos de direitos.

A metodologia utilizada neste trabalho contempla uma revisão parcial da bibliografia referente à intercessão das palavras-chave que guiam todo o estudo. A busca por pesquisas já elaboradas foi empreendida nas bases de dados Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, na *Scientific Electronic Library Online* (Biblioteca Científica Eletrônica On-line / SciELO) e Periódicos Capes. Buscou-se alargar a reflexão em torno desses assuntos, de forma inter-relacionada, mas não se aspirou a um esgotamento dos referenciais disponíveis nas plataformas de pesquisa.

## 2 A CIDADANIA

Cidadania, em seu sentido geral, é compreendida como o exercício pleno e responsável dos direitos e dos deveres garantidos pela Constituição Federal a todo e qualquer indivíduo da nação apto a gozar de tais prerrogativas. A palavra está nos discursos populares, governamentais, midiáticos e educacionais. Frequentemente, utilizamo-la nos contextos em que o termo democracia é também empregado e recai

para situações nas quais a construção de uma sociedade mais justa e igualitária é exigida ou reafirmada.

A concepção de ser cidadão hoje se deve muito à Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup>, adotada e proclamada pela resolução 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Nela, consideram-se livres e iguais todos os homens (Art. 1) com direitos e liberdades estabelecidos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (Art2).

A noção de cidadão, e conseqüente conquista da cidadania e dos direitos civis, no entanto, tem sua origem há cerca de 2500 anos, na pólis grega, como lembra Warren (1999).

Trata-se de processo cuja trajetória histórica é bastante antiga. Remonta à polis grega a origem da noção de cidadão. Nasceu, todavia, com dimensão de exclusão social e de manutenção da hierarquização social. Tem-se aí uma democracia limitada, em que escravos, mulheres e crianças não são incluídos entre os cidadãos com direito à participação política (COVRE, 2001<sup>3</sup> *apud* WARREN, 1999, p. 59).

Desse tempo para cá, Warren (op. cit.) aponta várias correntes ideológicas e políticas que incitaram a discussão sobre o assunto e a reformulação do conceito de cidadania.

Do liberalismo, vem a ideia dos direitos individuais, do “laissez-faire, laissez-passer<sup>4</sup>” e da consciência da liberdade como valor primordial para a vida, tanto individual quanto em sociedade. Da democracia, vem a ênfase na igualdade de direitos políticos e de participação na escolha de governantes e na vida política de uma região ou país. Em síntese, dela decorre o enfoque na cidadania política. No socialismo, o princípio fundamental na construção cidadã encontra-se na conquista da igualdade social econômica (WARREN, 1999, p 59).

Pelo mundo, diversos momentos marcaram a formação do conceito de cidadania e a própria conquista dela pelos indivíduos, como a Revolução Francesa, de 1789, com seus princípios universais de *Liberdade, Igualdade e Fraternidade*; e

<sup>2</sup> Disponível em < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> >. Acesso em 8 de julho de 2023.

<sup>3</sup> COVRE, M. L. M. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 1991.

<sup>4</sup> Parte da expressão francesa “laissez faire, laissez aller, laissez passer”, que significa literalmente “deixai fazer, deixai ir, deixar passar”.

<sup>5</sup> Organização internacional idealizada em janeiro de 1919, em Versalhes. Formada pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial, a Liga se reunia para negociar acordos de paz entre os países.

a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, criada logo após a Segunda Guerra Mundial para substituir a Liga das Nações<sup>5</sup>, com o propósito de deter guerras entre países e fornecer plataformas para o diálogo. Embora tão difundida hoje, a cidadania ainda é pouco respeitada e seu conceito, em essência, bem pouco seguido, muito pelo hábito de as pessoas não defenderem seus direitos, tornando-se “um quase-cidadão, como nos casos de consumidores lesados, de descasos no atendimento à saúde, de falta de vagas nas escolas etc” (WARREN, 1999, p. 60).

## 2.1 A cidadania conquistada por crianças e adolescentes

No início do século passado, mobilizações e reflexões acerca dos direitos de crianças e adolescentes tornaram-se comuns. Em 1927, o Código de Menores - Decreto nº 17.343/A - instituiu, pela primeira vez, a prática da internação como medida útil e eficaz para crianças e adolescentes abandonados ou em conflito com a lei. Em 1959, baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi proclamada a Declaração dos Direitos da Criança<sup>6</sup>, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que enumerou os direitos e as liberdades a que qualquer criança faz jus, atentando para a proteção e os cuidados especiais que se deve ter com os pequenos.

Em 1979, o Código de Menores é reformulado pela Lei Federal nº 6.697. A mudança no Código levou em conta as diretrizes da chamada Política de Bem-Estar do Menor, que era aplicada pelos Juizados de Menores e garantia alguns direitos básicos naqueles casos em que as famílias não tivessem condições de fazê-lo. Assim sendo, o Estado intervinha apenas quando a família “falhasse”. Na Constituição Federal de 1988, o artigo 227 fortaleceu a defesa pelos direitos de crianças e de adolescentes, garantindo a eles prioridade absoluta diante do Estado, da sociedade e da família (CEDECA/CE, 2008).

Em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>7</sup>, aprovada na Assembleia Geral da ONU, registra conquistas no controle de doenças, educação e vida das crianças. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. A Convenção reconhece como criança todo indivíduo com menos de 18 anos de idade e confere a esta população, em todo o mundo, pela primeira vez, todos os direitos, até então, reservados aos adultos, inclusive os inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Ela traz a cidadania para muito mais perto da realidade infanto-juvenil, concedendo a crianças

---

<sup>6</sup> Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/media/22026/file/declaracao-dos-direitos-da-crianca-1959.pdf>> Acesso em 8 de julho de 2023.

<sup>7</sup> Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em 8 de julho de 2023.

e a adolescentes o direito à participação social, até então nunca formalizado.

A igualdade perante a lei, o respeito à diferença e o reconhecimento como sujeitos de direitos só vieram se consolidar com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que promulga o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>8</sup>, substituindo todas as leis anteriores. Pelo ECA, entendem-se crianças (de 0 a 12 anos incompletos) e adolescentes (de 12 a 18 anos) como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o que lhes garante direitos próprios e específicos, além de proteção especial por parte do Estado e da sociedade.

O ECA nasce a partir de uma mobilização social que gerou o Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA).

Esse movimento recolheu mais de seis milhões de assinaturas para garantir a criação de um artigo que estabelecesse os direitos humanos de meninos e meninas na Constituição. O ECA é tido como um marco para os direitos da criança e do adolescente no Brasil, substituindo o Código de Menores. Traz em sua base a doutrina de proteção integral, reforça o princípio da criança e do adolescente como “Prioridade absoluta” e institui o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). (ANDI, 2009, 12).

Composto por 267 artigos, o ECA é dividido em dois livros. O primeiro trata, principalmente, dos cinco preceitos fundamentais a que todo o público infanto-adolescente tem direito: vida e saúde; liberdade, respeito e dignidade; convivência familiar e comunitária; educação, cultura, esporte e lazer; profissionalização e proteção no trabalho.

O segundo livro do ECA foca nas políticas de enfrentamento ao desrespeito desses direitos, além das diretrizes que regem a política de atendimento, as medidas de proteção e socioeducativas, o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas.

### 3 O CONCEITO DE CIDADE EDUCADORA

Cidade Educadora nos remete à compreensão da cidade como um espaço educativo, em que territórios, políticas, atores e tempos assumem processos formativos para além da escola, dialogando com inúmeras oportunidades de ensinar, de aprender, de valorizar e de compartilhar experiências únicas, oferecidas pelas

---

<sup>8</sup> Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) >. Acesso em 8 de julho de 2023.

comunidades de que se faz parte.

Nem a terminologia nem o movimento em si são novos, mas vêm ganhando força e notoriedade, no mundo inteiro, desde a década de 1990, quando se realizaram os primeiros congressos sobre o tema, tendo como centro a cidade de Barcelona, na Espanha. Desde então, um conjunto de princípios busca nortear estratégias de reconhecimento e de ação guiadas pelo desenvolvimento dos seus habitantes.

A chamada Carta das Cidades Educadoras reúne 20 princípios e é, ainda hoje, o referencial mais importante da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), que reúne, neste 2023, cerca de 500 cidades em 35 países, distribuídos por todos os continentes. A Carta defende o aprender na cidade, com a cidade, com as pessoas da cidade, priorizando a transformação social por cidades que educam ao longo da vida, amigáveis, acessíveis, dinâmicas, sustentáveis, saudáveis, inclusivas, participativas, justas e criativas.

A AICE, como instituição sem fins lucrativos, parte de uma estrutura permanente de colaboração entre governos locais que se comprometem a reger-se pelos princípios inscritos na Carta das Cidades Educadoras. Ela tem como missão promover a educação na cidade, para muito além dos muros da escola, e o papel dos líderes políticos como agentes educativos; fazer ouvir a voz dos governos locais, junto das instâncias internacionais e nacionais, em temas de interesse para as cidades associadas; reunir representantes políticos e técnicos das cidades educadoras para fomentar vínculos de solidariedade e de aprendizagem entre elas; e fortalecer as capacidades institucionais e melhorar a governança das cidades-membro.

No Brasil, temos a Rede Brasileira de Cidades Educadoras, vinculada à Associação Internacional, com apenas 31 cidades integrantes. No Ceará, somente Horizonte faz parte da Rede. Em 2022, inclusive, Horizonte foi premiada pelo projeto “Bordando Resistências: Bordadeiras de Alto Alegre”, por promover um espaço de diálogo coletivo com mulheres negras e quilombolas, com foco no reconhecimento da cultura ancestral e da identidade para o fortalecimento da autonomia de gênero, defesa de direitos e geração de renda, de acordo com a coordenação do Prêmio, promovido pela Associação.

Na Carta das Cidades Educadoras<sup>9</sup>, a escola é um espaço comunitário, dentro de um espaço educador muito maior. E os dois espaços precisam atuar juntos, como defende um dos grandes pensadores contemporâneos, ainda vivo, antropólogo, sociólogo e filósofo francês, Edgar Morin, já citado neste artigo. Neste ano, ele completa 102 anos e seus livros nos ensinam que a escola é somente uma parte do todo, e o todo é o resultado de suas partes (MORIN, 2000).

Portanto, o conceito de Cidade Educadora ultrapassa o conceito de cidade em

---

<sup>9</sup> Disponível em <<https://www.edcities.org/rede-portuguesa/wp-content/uploads/sites/12/2018/09/Carta-das-cidades-educadoras.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2023.

que muito se investe em educação formal, em escolas públicas. De acordo com a Carta, a Cidade Educadora transcende as paredes das escolas para impregnar toda a cidade, com a finalidade de construir uma comunidade pelo viés de uma cidadania livre, responsável e solidária, capaz de conviver na diferença, de solucionar, pacificamente, os seus conflitos, e de trabalhar pelo bem comum, inserida na consciência dos desafios atuais por que passa a humanidade.

As infâncias e as adolescências são compromissos sociais de partida, mas também de chegada. Ao mesmo tempo em que se compreende que cidadania fiscal é prática que deve ser incitada, desde cedo, reconhece-se que o amadurecimento de uma cidade que educa seus habitantes para a compreensão do valor dos tributos, e da séria aplicabilidade deles, colhe valores que ecoam no desenvolvimento de políticas que cuidam melhor das suas gerações mais novas. A retroalimentação desse círculo venturoso garante, cada vez mais, uma convivência benéfica para todos, a curto, médio e longo prazos.

Dessa forma, a Cidade Educadora lança também olhares desacostumados, principalmente, para serviços e espaços públicos e para suas funções valorizadas e subvalorizadas. Estabelece-se relação especial com todos os atores da educação pública sim, mas investiga também até que ponto o que temos de riqueza cultural, patrimonial, ambiental, social está dentro dos currículos escolares, sendo potencializada por eles.

Importante destacar que, dentro do aspecto em que se optou por tomar partido neste estudo, Fusari (2002) colabora com uma visão indispensável. Enquanto descreve a experiência da cidade de Pistóia, localizada na região da Toscana, norte da Itália, como ente educador, a pesquisadora nos lembra de que é preciso também ficarmos atentos ao papel central do espaço urbano na vida da coletividade, em especial, na vida das crianças, levando em conta que há a necessidade sempre de nos referirmos à pluralidade de infâncias.

Segundo ela, vemos crianças que vivem trancadas entre quatro paredes, para as quais é necessário promover ações que lhes devolvam a rua como lugar de experiência e de encontro e, ao mesmo tempo, sabemos que há realidades em que as crianças têm apenas a rua e, portanto, é necessário promover uma rede de apoios, percursos e de suportes formadores.

A partir de um olhar atento às questões contemporâneas vividas pelas múltiplas infâncias, mesmo há mais de 20 anos, Fusari (2002) defende que nossas crianças, talvez, têm tido muita escola e, certamente, muita televisão e computador, em contextos sociais e familiares cujas relações afetivas estão cada vez mais mediadas e substituídas por mercadorias e bens de consumo.

Na contramão dessa realidade, as crianças têm pouco ou nada, no que diz respeito a brincadeiras e à convivência, já que vivem em um mundo reduzido à casa, à sala de tevê, na qual, raramente há um animal; vivem em um mundo já todo

planejado e aprovado, em que se convive apenas entre coetâneos. Para elas, conforme explica Fusari (2002), a cidade e os espaços abertos representam um horizonte a ser conquistado; um horizonte que deve ser conquistado (FUSARI, 2002).

#### 4 A CIDADANIA FISCAL COMO PROPULSORA DA MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A relação entre cidadania e tributo foi conflituosa desde suas origens, já que, historicamente, reconhecemos no abuso de poder e na resistência os alicerces de construção desses conceitos na sociedade atual. O primeiro tributo brasileiro, cobrado pela Coroa portuguesa, foi o Quinto do Pau-Brasil, a partir da exploração da árvore nativa. Sem nenhuma organização tributária, era pago para Portugal em produtos. A cobrança excessiva do tributo (ouro) por Portugal provocou inúmeros levantes na colônia brasileira, inspirados por movimentos como a Revolução Francesa, de 1789 (NARLOCH, 2015).

Com a vinda da família real, em fuga, para o Brasil, em 1808, a tributação foi aumentando para dar conta de sustentar a nobreza, já que a colônia passou a ser a sede da monarquia portuguesa. Diversas leis e taxas foram criadas, diante das grandes despesas da Corte. (GOMES, 2014).

Dessa forma, não é difícil associar o tributo à herança cultural de instrumento de exploração (ÁVILA, 2012). Ainda mais, quando os tributos não são percebidos pelo povo como os meios de se obterem serviços públicos de qualidade. A consequência disso está, portanto, na rejeição das obrigações tributárias por boa parte da população, impedindo que políticas públicas necessárias, vindas de governos sérios e comprometidos com a população, cheguem aos que mais precisam.

Vem daí a necessidade, cada dia maior, da Educação Fiscal. Como já visto neste artigo, quanto mais nos distanciamos do exercício pleno da cidadania mais nos distanciamos de conceitos que fortalecem o conviver em um Estado Democrático de Direito. Essa interrelação denota arrecadação tributária, a fim de que direitos garantidos pela Constituição Federal, principalmente, direcionados aos mais pobres, sejam cumpridos.

Independente de opiniões acerca do tributo, sabe-se que essa é a principal fonte de renda do Estado para financiamento dos serviços públicos, a partir de uma participação compulsória da população, por um pacto social pela cidadania (ROUSSEAU, 1997). Os tributos têm como objetivo o atendimento das necessidades financeiras do Estado para que o mesmo exerça sua função social (BRASIL, 2012). No entanto, quando se pensa em contrapartidas diretas e eficientes, ele ainda é visto como excessivamente oneroso, levando, muitas vezes, o contribuinte ao pagamento dobrado dos serviços, uma vez que ele mesmo precisa financiá-los, além

do já pagamento do imposto (CORDEIRO, 2019).

No rol dos estigmas negativos históricos, há a concepção social de que é sagaz quem consegue driblar o Fisco. A conduta é carente de consciência cidadã e de zelo pela coisa pública, o que não traz desenvolvimento para a coletividade. Para a maior parte da população brasileira, o tributo e todos os outros indicadores econômicos e sociais são tidos como problemas do governo, incumbindo apenas aos eleitos o ônus por todo desequilíbrio apresentado, e ele, o contribuinte e financiador da máquina pública, se isenta até mesmo do conhecimento dos fatos (CORDEIRO, 2019).

De acordo com Cordeiro (2019), a indiferença dos cidadãos faz nascer a apatia diante da política institucionalizada, o que gera um descontrole no monitoramento e na fiscalização da atuação dos representantes eleitos. O cidadão indiferente renuncia ao seu direito de propor alternativas de intervenção no processo político, pois desconhecem seus direitos e não se empenham por realizar uma democracia autêntica (CORDEIRO, 2019).

Na busca pela inversão de tais lógicas culturais da relação arrecadação-cidadania, surgiu o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), partindo da ideia de se criar para a população um programa de consciência tributária. A ideia inicial foi discutida numa reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em 1996, realizada em Fortaleza, no Ceará. Dois anos depois, em 1998, com a Portaria de número 35, o ministro da Fazenda, à época, o economista Pedro Malan, estabeleceu ações necessárias à elaboração e à implantação do Programa Nacional Permanente de Educação Tributária (BRASIL, 2016).

Assim, com a missão de promover iniciativas à conscientização tributária, visando despertar a sociedade para o exercício pleno da cidadania, o programa não possuiu objetivo de aumento da arrecadação, mas de acender o interesse social para o assunto, a partir da compreensão dele. Fortaleceu-se, dessa forma, a necessidade de integrar o Estado e a sociedade para o patrocínio das políticas públicas, pois não há serviços públicos sem a contribuição financeira da população (BRASIL, 2016).

A formação continuada do cidadão através da compreensão dos seus direitos e dos seus deveres, favorecendo a gestão participativa e o controle social, é o ponto de partida de todo processo de educação para a Cidadania Fiscal. A conscientização do indivíduo para a função socioeconômica dos tributos deve vir acompanhada de uma melhor noção de bem público e de espaços comuns de convivência como patrimônios de todos, como preconiza a definição de Cidade Educadora.

Educação Fiscal é o despertar do cidadão para a necessidade de participar do processo que determina o nosso convívio social. É deixar de ser indiferente e fazer política de fato, exercendo seu papel de direito. É a atitude de exigir do Estado condição para cumprir com suas obrigações e reivindicar seus direitos, ao invés de justificar suas faltas no descuido do Estado (BRASIL, 2016).

## 5 A CIDADE COMO EXPERIÊNCIA EDUCATIVA DA COISA PÚBLICA

A partir do momento em que reconhecemos a importância dos tributos para chegarmos a serviços públicos de qualidade, compreendemos que atrelado à compreensão do valor social do tributo precisamos viver a cidade como cidadãos, de fato, usufruindo e preservando.

Contudo, assim como a cidade escapa dos pré-conceitos, transgredindo regras de uso e usufruto, em seu estado de ser território enquanto elemento formador das nações, crianças e adolescentes conseguem reeditar outros modos de dizer e de viver a cidade. As brincadeiras e as suas curiosidades – que diferem a partir de pontos diferentes da cidade, seja centro seja periferia -, as andanças por ruas e bairros, as descobertas, os diferentes espaços, o espírito de exploração e de aventura, sempre fugidios às razões objetivas do tempo e do espaço adultizado e escolarizado, extraem das crianças e dos adolescentes o poder de inventar e reinventar-se na cidade. Embora cerceadas, atualmente, a ocupar amplamente a cidade, as crianças, principalmente, estão desvelando formas de nos (re)pensarmos na cidade (ARAÚJO, 2019).

Na pauta das discussões que colocam a escola, sempre, como centro legitimado da educação valorizada, socialmente, reflexões que Sarmiento (2007) nos traz sobre as experiências que as crianças fazem na e da cidade não deixam de ser uma necessária problematização à centralidade assumida pela escola. Isso porque envolve a realidade dos mundos sociais e culturais das crianças, invisibilizados na complexidade da sua existência social (SARMENTO, 2007).

A cada dia, a cidade perde mais sua dimensão pública e testemunha a redução dos encontros, da invenção diária das palavras, das brincadeiras, dos vínculos afetivos e das memórias de pessoas e de lugares, e dá lugar à perplexidade do seu caráter disciplinador e cerceador, distanciando-se daquelas possibilidades de as crianças e os adolescentes se afirmarem, tal como identificado por Fernandes (2004, p. 219), referindo-se à rua como lugar onde as brincadeiras foram aprendidas e as formas de socialização elaboradas, junto com seus pares.

Na esteira dessa desventura, temos incorporado uma noção de escola cidadã sem cidade; uma educação democrática desvinculada dos processos sociais mais amplos vividos na cidade, desde o ato acrítico de jogar o papel do bombom no meio da rua até a abstenção ao direito de votar, porque apático ao processo eleitoral; uma aprendizagem dissociada da experiência cidadina. Difícil vincular-se aos conceitos de Democracia, de Educação Fiscal, de Cidadania, sem viver a cidade em todas as suas dimensões, sem estabelecer vínculo afetivo com as pessoas e os espaços.

Na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), direcionada ao Ensino Fundamental, a cidade aparece principalmente nos conteúdos das disciplinas Ciência da Natureza, Geografia e História, remetendo-se, com frequência, à identificação e ao conhecimento de aspectos culturais, sociais, econômicos, étnicos etc., presentes

nos diferentes contextos históricos e geográficos, seja na cidade, seja no campo. Embora tais conteúdos proponham a ampliação do universo cultural dos alunos, a cidade raramente é situada como um lugar onde podem ser processadas trocas culturais, interações e múltiplas aprendizagens; todos esses aspectos da cidade são, raramente, visitados e estudados, *in loco*, dentro de experiências práticas de estudos significativos e funcionais.

Contudo, vale destacar que o desafio não está somente em reconhecer a cidade como objeto do conhecimento ou transformar suas experiências em práticas escolarizantes, mas reconhecê-la como um conteúdo vivo de possibilidades educativas e formativas decorrentes também das centelhas de amizades (ARAÚJO; CARVALHO, 2017).

Quando as crianças e os adolescentes nos ensinam sobre a cidade, nós, adultos, reaprendemos sobre afetividades, cumplicidades e solidariedades. Aprender com os acontecimentos vividos por eles na cidade, e não apenas sobre a cidade, implica compreender suas materialidades discursiva e não discursiva, suas interioridades e exterioridades, enfim, aquilo que se coloca no campo do visível e do indizível, dos afetos e dos sentidos que os atravessam (ARAÚJO; CARVALHO, 2017).

A crescente institucionalização da infância - invenção da modernidade - delegou à família e à escola espaços privilegiados de socialização e de educação das crianças (ARIÈS, 1986; SARMENTO, 2004), portanto não incluiu a cidade como uma possibilidade educativa para além dos muros escolares. Os acontecimentos das ruas, ao mesmo tempo em que parecem espriar-se como adversos à formação educativa, desafiam a escola, todos os dias, a desprender-se de um invólucro pedagógico apegado a um espaço educativo institucional e socialmente demarcado, distante do mundo real, desconectado das belezas e dos problemas dele, sobre os quais devemos ser incitados a refletir e a não normalizar, desde pequenininhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a Educação Fiscal e o desenvolvimento das pessoas e das cidades a partir dela é compreender que um conceito não caminha sem o outro. Não há desenvolvimento social sem que toda a sociedade esteja envolvida e comprometida.

Não se trata apenas de pagar tributos, trata-se de exercer com responsabilidade e plenitude a definição de Cidadania, que, nem sempre, foi inata, mas que é fruto de muitas perdas e lutas sociais.

Crianças e adolescentes devem criar laços com os espaços públicos, caminhando neles, vivendo histórias de amizade, de amor, de parcerias, de aprendizados, de diversão em ruas, praças, parques, museus, praias, mangues, centros históricos, florestas urbanas. Toda transformação social parte de memórias.

Não somos incitados a cuidar daquilo que não conhecemos e com o qual não temos um vínculo mínimo. A Cidadania e a Democracia falam mais sobre espontaneidade e consciência do que sobre coação.

Os serviços públicos de qualidade devem ser postos como condição para a paz social que tanto buscamos. Não é pela exclusão e pela segregação que alcançamos a paz. E não há qualidade sem monitoramento, sem olhares atentos ao que é de todos. A justiça do ato miúdo, de comprar um produto caro e querer receber algo de qualidade pelo que se pagou, deve ser aplicado ao maior e mais complexo. O sistema tributário nacional nos cobra caro, por que não fiscalizamos a contento?

A Cidadania Fiscal deve ser ensinada como prática de convívio social e não como regra e obrigação que deve ser cumprida acriticamente. Uma sociedade com mais igualdade e justiça requer a consciência do cumprimento responsável do papel que cabe a cada um de nós.

## REFERÊNCIAS

Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI). **Estatuto da criança e do adolescente**: um guia para jornalistas. Belo Horizonte: Rede Andi Brasil, 2009.

ARAÚJO, Vania Carvalho. **Quando as crianças nos ensinam sobre a cidade**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 35, n. 75, p. 319-334, mai./jun. 2019.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, José Sérgio Fonseca de. **As possibilidades de uma experiência compartilhada entre adultos e crianças na cidade**. In: Revista Proposições, v. 28. supl. 1, p. 111-131, 2017.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. Saraiva, 5ª Ed. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Código Tributário Nacional**: e Legislação Correlata. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. **Educação fiscal**: conscientização da sociedade sobre os direitos e deveres fiscais. 2016. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/publicacoes/cartilha-educacao-fiscal.pdf> >. Acesso em: 16 abr. 2019.

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA-CE). **Comunicação e infância**: o papel da imprensa na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Cartilha produzida com o apoio do UNICEF e do projeto TVEz/UFC. Fortaleza, Ceará, 2008.

CORDEIRO, Elaine Silva. **Educação Fiscal como estratégia para o desenvolvimento local em São Sebastião do Passé na Bahia**. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialização em Desenvolvimento Local e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

FERNANDES, Florestan. **Folclore e mudança social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 46<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FUSARI, Andrea. **As crianças e os direitos de cidadania: a cidade como comunidade educadora**. In: Revista Educação & Sociedade, ano XXIII, nº 78, abril/2002, p. 257-264.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta, 2014.

MORIN, Edgard. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2000.

NARLOCH, L. **Guia Politicamente Incorreto da História do Brasil**. São Paulo: Leya, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **As culturas da infância nas encruzilhadas da Segunda Modernidade**. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; CERISARA, Ana Beatriz (Org.). Crianças e miúdos: perspectivas sociopedagógicas da infância e educação. Porto/Portugal: Asa Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. **Visibilidade social e estudo da infância**. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de; SARMENTO, Manuel Jacinto. (Org.). Infância (in)visível. Araraquara, SP: Junqueira & Marin Editores, 2007.

WARREN, Ilse Scherer. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.



EIXO 3

# Gestão Fiscal e Controle Social



# O NOVO MODELO DE INTIMAÇÃO EM LINGUAGEM SIMPLES DO CONAT

Victor Hugo Cabral de Moraes Junior<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Este artigo procura evidenciar a experiência ocorrida no Contencioso Administrativo Tributário – Conat, órgão da estrutura da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – Sefaz-CE, diretamente vinculado ao titular da Pasta, com o projeto “Intimações utilizando Linguagem Simples, Direito Visual e Design Editorial”, que ensejou a publicação da Portaria Conat nº 005/2023.

O objetivo do projeto foi facilitar o acesso do contribuinte às informações que envolvem o processo administrativo tributário e auxiliar a sociedade na tomada de providências relacionadas a essa área.

O novo modelo de intimações foi desenvolvido por meio de uma colaboração entre o Contencioso Administrativo Tributário (Conat) e o Íris Lab - Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Estado e propõe uma linguagem menos técnica e mais inclusiva. Essa forma de comunicar foi estruturada para transmitir informações de maneira mais simples e objetiva ao público, fazendo uso de recursos como ícones, vocabulário de expressões e perguntas frequentes.

É fundamental que o contribuinte tenha acesso às informações de uma forma clara e bem acessível, sendo um exercício de cidadania. Nesse intuito, foi feita parceria com o Íris Lab, que tem a iniciativa de trazer a Linguagem Simples para os documentos do Estado como um todo, em consonância com o disposto na Lei nº 18.246, de 1º de dezembro de 2022, que instituiu a Política Estadual de Linguagem Simples nos Órgãos e nas Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará.

## 1 REPENSANDO O MODELO DE INTIMAÇÕES DO CONAT

A comunicação clara e eficiente é essencial para garantir que todas as partes envolvidas compreendam seus direitos e obrigações. No entanto, muitos documentos

<sup>1</sup> Presidente do Contencioso Administrativo Tributário do Ceará (Conat). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito e Processo Tributários pela Universidade de Fortaleza. É Auditor Fiscal Jurídico da Receita Estadual do Ceará. E-mail: victor.morais@sefaz.ce.gov.br.

legais, como as intimações realizadas pelo Conat, são frequentemente redigidos em linguagem complexa e repleta de jargões, tornando-os de difícil entendimento para pessoas leigas. Nesse sentido, percebeu-se a importância de usar a linguagem simples nas intimações e como isso pode beneficiar a sociedade como um todo.

Mas, afinal, o que é linguagem simples? A linguagem simples refere-se a uma forma de comunicação que utiliza palavras e frases claras, evitando o uso de termos técnicos desnecessários ou complexos. É um estilo de escrita que visa facilitar a compreensão do leitor, eliminando barreiras linguísticas e tornando a informação acessível para todos. Assim, procura-se obter os seguintes benefícios com os novos modelos de intimação utilizando linguagem simples:

1. Acesso à justiça: ao redigir intimações em linguagem simples, o Conat amplia o acesso à justiça, permitindo que pessoas de diferentes níveis de educação e conhecimento jurídico compreendam adequadamente os documentos. Isso promove a igualdade e garante que todos possam exercer seus direitos;
2. Clareza e transparência: a utilização da linguagem simples nas intimações promove a transparência, permitindo que os destinatários entendam claramente suas responsabilidades e as consequências de suas ações. Isso evita equívocos, reduzindo potenciais disputas e facilitando a cooperação entre as partes envolvidas;
3. Eficiência processual: a linguagem simples nas intimações também contribui para a eficiência. Ao compreender facilmente as intimações, as pessoas podem responder adequadamente e dentro do prazo estipulado, evitando atrasos e agilizando o andamento dos processos;
4. Empoderamento dos contribuintes: a utilização da linguagem simples nas intimações permite que os contribuintes entendam seus direitos e obrigações de forma autônoma. Isso promove o empoderamento, tornando as pessoas mais conscientes de seus direitos e capazes de tomar decisões informadas, contribuindo também com a Educação Fiscal;
5. Redução da sobrecarga no atendimento: o uso da linguagem simples nas intimações pode contribuir para a redução da sobrecarga do sistema de atendimento da Sefaz, uma vez que a compreensão clara das intimações pelos destinatários diminui a necessidade de pedir esclarecimentos ou de realizar audiências adicionais para esclarecer pontos obscuros.

Vale ressaltar que todas as atividades do Conat estão no âmbito da esfera da tributação e o poder de tributar encontra sua justificativa fora de si, legitimando-se pelo equilíbrio entre a liberdade e o consentimento<sup>2</sup>. Segundo Ricardo Lobo Torres, o poder de tributar se legitima pela constitucionalização da liberdade, da

justiça e da segurança, com a intermediação da razoabilidade, da ponderação, da igualdade, da transparência, da eficiência, da simplificação, da clareza e da proteção da concorrência fiscal. Além disso, com a concretização dos princípios de direitos humanos (propriedade e trabalho), de justiça (capacidade contributiva) e de segurança (legalidade e consentimento), que o limitam<sup>3</sup>.

Portanto, cabe ao Estado agir, em sua atividade financeira, com clareza e transparência<sup>4</sup>, tanto na legislação tributária arrecadatória, quanto em seus demais atos decorrentes da tributação. Vale salientar que sem clareza e simplicidade não se obtém a tributação segundo a capacidade contributiva e a solidariedade, uma vez que a legislação obscura leva, muitas vezes, à injustiça fiscal.

## 2 ASPECTOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE LINGUAGEM SIMPLES

Em 5 de dezembro de 2022, foi publicada no Diário Oficial do Estado a Lei nº 18.246, de 1º de dezembro de 2022, que institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração direta e indireta do Estado do Ceará.

Referida política busca estimular uma mudança na cultura da comunicação administrativa, com foco na facilitação, compreensão e entendimento do cidadão. Além do uso da linguística, o design gráfico desempenha um papel fundamental ao reforçar e complementar visualmente a produção textual. A elaboração dessa lei foi iniciativa do IrisLab, que busca assegurar o acesso às informações públicas dentro de uma nova cultura de linguagem governamental.

No contexto nacional, o Conat é pioneiro, dentre os demais órgãos de Contencioso no Brasil, nesta abordagem. Para tanto, as seguintes diretrizes<sup>5</sup> foram seguidas para a aplicação da Linguagem Simples às intimações dos processos administrativos tributários:

1. Planejar e produzir textos com linguagem que considera as

<sup>2</sup> MORAIS JUNIOR, Victor Hugo Cabral. Fundamentos para uma tributação ideal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 92.

<sup>3</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Liberdade, consentimento e princípios de legitimação do Direito Tributário. Revista Internacional de Direito Tributário. Belo Horizonte: Del Rey. Vol. 5. jan/jun. 2006, p. 225.

<sup>4</sup> Ricardo Lobo Torres sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. Nas palavras do autor “[...] o direito tributário deve ser claro, simples, exato, determinado, correto do ponto de vista vernacular e sem contradições em sua enunciação, de tal forma que o contribuinte possa conhecer em toda a sua extensão o conteúdo do dever de pagar o tributo. O princípio da clareza não se confunde com o da transparência, pois este é mais amplo, atinge todo o relacionamento entre o Fisco e o contribuinte e vincula os dois sujeitos da obrigação tributária” (Ibid., p. 229).

- necessidades e o ponto de vista do cidadão;
2. Transmitir, pela linguagem, empatia, respeito e cordialidade;
  3. Dividir textos em parágrafos curtos (com até 5 linhas) e, quando possível, organizar as informações em tópicos e dar títulos às seções;
  4. Preferir frases curtas, em ordem direta (sujeito-verbo-objeto) e na voz ativa;
  5. Substituir, sempre que possível, termos técnicos e jurídicos por palavras mais conhecidas dos cidadãos, evitando estrangeirismos e siglas sem explicar o que elas significam;
  6. Evitar sequências de substantivos abstratos (que representam conceitos e não têm forma concreta) na frase;
  7. Preferir verbos em vez de substantivos formados a partir de verbos;
  8. Usar elementos visuais (ícones, infográficos, fotografias etc.) para complementar e reforçar a mensagem textual;
  9. Testar com a população a facilidade de leitura do texto;
  10. Entender a comunicação escrita e oral do governo como um diálogo para o exercício da cidadania.

### 3 CONCLUSÃO

A Educação Fiscal busca proporcionar ao cidadão o exercício da cidadania, a partir da conscientização sobre a função socioeconômica do tributo e do seu papel no controle social.

A relação entre fisco e contribuinte não é harmoniosa, e a complexidade tributária é traduzida, muitas vezes, em uma linguagem excessivamente técnica, o que aumenta ainda mais essa distância. Isto faz com que as normas e procedimentos tributários possuam grande rejeição social. Diante disso, é preciso pensar numa forma de buscar se aproximar do contribuinte, sendo a comunicação uma ferramenta fundamental nesse processo.

O uso da linguagem simples nas intimações legais é fundamental para garantir a compreensão plena e efetiva das partes envolvidas. Ao adotar uma abordagem clara e acessível, o Conat, de forma inovadora, fortalece o acesso à justiça, a transparência e a eficiência processual. Além disso, promove o empoderamento dos contribuintes, permitindo que exerçam seus direitos de forma consciente, fortalecendo a Educação Fiscal.

---

<sup>5</sup> CEARÁ. Lei nº 18.246, de 1º de dezembro de 2022. Institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração direta e indireta do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 5 de dez, 2022.

## REFERÊNCIAS

CEARÁ. **Lei nº 18.246, de 1º de dezembro de 2022.** Institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração direta e indireta do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 5 de dezembro de 2022.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DO CEARÁ. **Portaria Conat nº 005/2023.** Regulamenta as Intimações utilizando Linguagem Simples, Direito Visual e Design Editorial. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 15 de jun, 2023.

MORAIS JUNIOR, Victor Hugo Cabral. **Fundamentos para uma tributação ideal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. Liberdade, consentimento e princípios de legitimação do Direito Tributário. **Revista Internacional de Direito Tributário.** Belo Horizonte: Del Rey. Vol. 5. jan/jun. 2006.

## ANEXO I (COMO ERA O MODELO ANTERIOR)

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO  
SECRETARIA-GERAL DO CONAT  
Av. Alberto Nepomuceno, 77 - Centro - Fortaleza/CE - Cep: 60.055.000  
Fone: (85) 3108-0225 – E-mail: conat@sefaz.ce.gov.br

Fortaleza, xx de xxxxxx de 2023.

Senhor Contribuinte,

Levamos ao seu conhecimento que o auto de infração nº xxxxxxxx (processo nº xxxxxxxxxx), foi julgado procedente pela 1ª instância, devendo ser recolhida a quantia abaixo discriminada ou interposto recurso ordinário, no prazo legal de 20 (vinte) dias úteis, contados a partir desta intimação, sob pena de inscrição na Dívida Ativa e consequente execução do débito pela Procuradoria Geral do Estado.

	Débito integral	Débito c/ desconto	Valor a recolher
Principal... R\$:			
Multa.....R\$:			
Juros.....R\$:			
Total.....R\$:			

obs.1: Débito atualizado monetariamente até xx/xx/xxxx.

obs.2: Campo débito com desconto: valores com os descontos da Lei nº12.670/96.

Informamos que se o débito não for pago no prazo estabelecido na legislação vigente, perderá a redução concedida, recebendo os valores nova atualização.

Mais esclarecimentos poderão ser obtidos junto à Secretaria-Geral do Contencioso Administrativo Tributário.

Atenciosamente,

Secretaria-Geral do Conat

Contribuinte: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Endereço: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Processo: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Auto: xxxxxxxxxxxxxxxx

## ANEXO II (NOVO MODELO DE INTIMAÇÃO)



Contencioso Administrativo Tributário (Conat)  
 Av. Alberto Nepomuceno, 77, Centro, Fortaleza – CE, 60.055-000

### DECISÃO DE JULGAMENTO

Fortaleza, xx de xxxxx de xxxx.

XX

Inscrição Estadual:

Você está recebendo este documento porque apresentou defesa ao Auto de Infração n. 0/00000000.

Informamos que sua defesa foi analisada mas não foi aceita, sendo o auto julgado procedente pela 1ª instância administrativa do Conat.



#### O que significa o Auto de Infração julgado procedente?

Que você [continua](#) devendo o valor cobrado no Auto de Infração.



#### Qual o valor total da dívida?

O valor total é de R\$ XXXXXXXX.

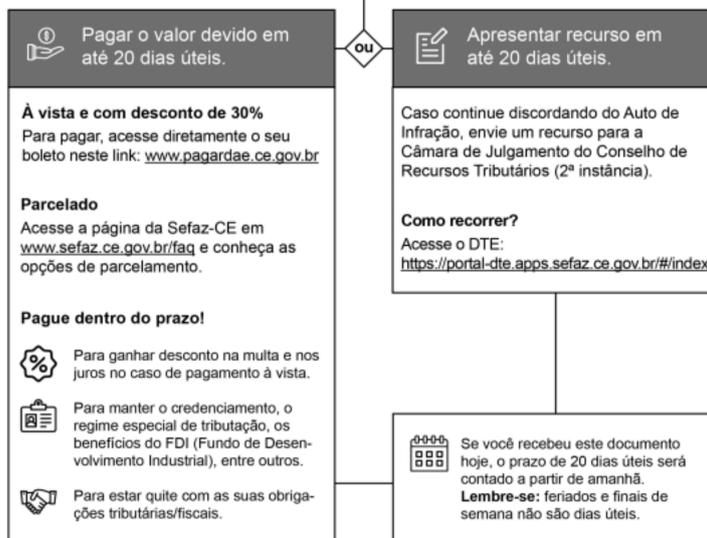


**Atenção!** Se você pagar à vista e no prazo de 20 dias úteis, terá um desconto de 30% sobre juros e multa. O valor total a pagar, com desconto, é de R\$ xxxxxxxxxxxx. O valor principal da dívida (ICMS) não recebe desconto.

Veja o valor total e o valor com desconto

	Valor total (original)	
Principal (ICMS)	R\$ xxxxxxxx	R\$ xxxxxxxx
Multa	R\$ xxxxxxxx	R\$ xxxxxxxx
Juros	R\$ xxxxxxxx	R\$ xxxxxxxx
Total	R\$ xxxxxxxxxxxx	R\$ xxxxxxxxxxxx

#### O que deve ser feito?



**Atenção!** Se você não pagar dentro do prazo ou não apresentar recurso, será inscrito no Cadastre de Inadimplência da Fazenda Pública Estadual e na Dívida Ativa Estadual.



#### Precisa de mais informações?

Entre em contato com o Conat:  
 (85) 3108 0225 | [www.sefaz.ce.gov.br/o-conat/](http://www.sefaz.ce.gov.br/o-conat/) | [conat@sefaz.ce.gov.br](mailto:conat@sefaz.ce.gov.br)

Atenciosamente,

Secretaria-Geral do Contencioso Administrativo Tributário

## ANEXO III (PORTARIA CONAT Nº 0005/2023)



## PORTARIA CONAT Nº 005/2023

Dispõe sobre a instituição do novo modelo de intimação utilizando linguagem simples no âmbito do Contencioso Administrativo Tributário do Estado do Ceará.

**O PRESIDENTE DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO - CONAT**, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto nos incisos I e XII do artigo 5º, da Lei nº 18.185, de 29 de agosto de 2022, publicada no D.O.E. de 01/09/2022; e

**CONSIDERANDO** o disposto na Lei nº 18.246, de 1º de dezembro de 2022, que instituiu a Política Estadual de Linguagem Simples nos Órgãos e nas Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará.

**CONSIDERANDO** a necessidade de estabelecer um modelo de intimação que possibilite a transmissão de informações de maneira simples e objetiva ao contribuinte a respeito dos atos e termos do Processo Administrativo Tributário – PAT.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Fica instituído o novo modelo de intimação a ser utilizado no Contencioso Administrativo Tributário - Conat, na forma do Anexo II desta Portaria.

**Parágrafo único.** As definições, objetivos, forma e demais elementos pertinentes que orientam a construção das intimações constam no Anexo I desta Portaria.

**Art. 2º** A Secretaria Geral do Contencioso Administrativo Tributário - Secat fica responsável por adaptar o modelo instituído a cada situação específica verificada no PAT.

**Art. 3º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO**, em Fortaleza/CE, aos 30 de maio de 2023.

Victor Hugo Cabral de Moraes Junior  
**PRESIDENTE DO CONAT**

**ANEXO I A QUE SE REFERE A PORTARIA CONAT Nº 005/2023****Do que trata esta Portaria?**

Da instituição de um novo modelo de intimações, usando linguagem simples, que dê conhecimento ao contribuinte das ações que estão sendo tomadas no processo administrativo tributário para que ele possa se manifestar e tomar providências.

**Quais as informações presentes nesse documento?**

O novo modelo de intimações será composto por um documento oficial que conterá informações sobre:

- Identificação do auto de infração e do processo;
- Identificação e endereço do contribuinte;
- Prazo para pagamento ou atendimento;
- Indicação a quem deve ser dirigido a defesa/recurso;
- Indicação da finalidade;
- Identificação do responsável;
- Valor devido, quando for o caso;
- Consequências em caso de não atendimento.

**Como serão feitas as intimações?**

As intimações serão enviadas preferencialmente por meio eletrônico, utilizando-se a plataforma disponibilizada pelo órgão fazendário (Domicílio Tributário Eletrônico - DTe). Poderão também ser realizadas pessoalmente ou por correio com aviso de recebimento (AR) para o endereço cadastrado pelo contribuinte e, em último caso, serão realizadas por edital.

**Quem realiza as intimações?**

A Secretaria Geral do Contencioso Administrativo Tributário – Secat é o setor responsável pela gestão de pessoas, dos processos e dos bancos de dados do Conat. Dessa forma é a Secat quem promove as intimações.

**Simplificando algumas palavras e expressões técnicas da Portaria**

✓ Contencioso Administrativo Tributário – Conat: É o órgão de julgamento administrativo que trata das questões de natureza tributária no âmbito do Estado do Ceará, integrante da Secretaria da Fazenda.

✓ Conselho de Recursos Tributários – CRT: É o órgão de deliberação coletiva em assuntos de natureza administrativo-tributária, e quando for o caso, de julgamento de recursos interpostos em processos administrativos tributários.

✓ Portaria: é um tipo de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos.

✓ Lei nº 18.185/2022: Norma que dispõe sobre a estrutura, organização e competência do Contencioso Administrativo Tributário, as regras relacionadas ao respectivo processo, inclusive por meio eletrônico.

✓ Lei nº 18.246/2022: Instituiu a Política Estadual de Linguagem Simples nos Órgãos e nas Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará.

✓ Processo Administrativo Tributário – PAT: conjunto de atos necessários à solução, na instância administrativa, de questões relativas à aplicação ou interpretação da legislação tributária.

✓ Intimação: No âmbito do Processo Tributário, é o documento que informa o contribuinte das ações que estão sendo tomadas no processo para que ele possa se manifestar ou tomar providências.

✓ Secretaria Geral do Contencioso Administrativo Tributário – Secat: Setor responsável pela gestão de pessoas, dos processos e dos bancos de dados do Conat, além de secretariar os trabalhos das Câmaras de Julgamento, da Câmara Superior e do Conselho Pleno.

ANEXO II A QUE SE REFERE A PORTARIA CONAT Nº 005/2023

**DECISÃO DE JULGAMENTO**

Fortaleza, 00 de xxxxx de 2023.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Ltda.,

Você está recebendo este documento porque apresentou defesa ao Auto de Infração n. 0/00000000.

Informamos que essa defesa não foi aceita pela 1ª instância administrativa do Conat, e o referido auto foi julgado procedente.



**O que significa o Auto de Infração julgado procedente?**

Que você continua devendo o valor cobrado no Auto de Infração.



**Qual o valor total da dívida?**

O valor total é de **R\$ 211.905,89**.



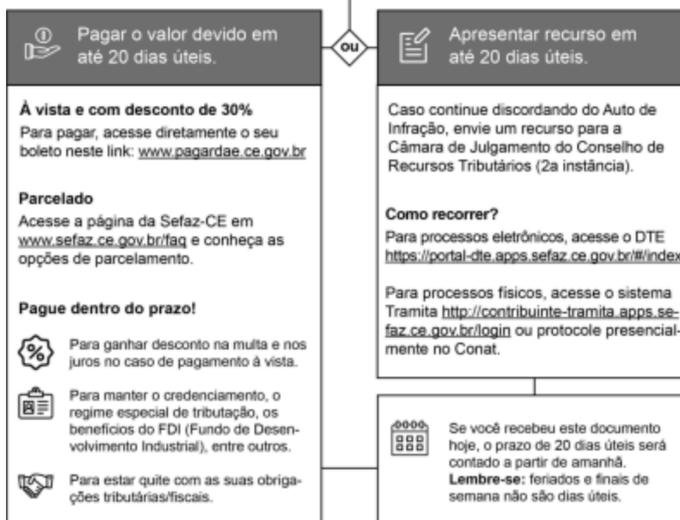
**Atenção!** Se você pagar à vista e no prazo de 20 dias úteis, terá um desconto de 30% sobre juros e multa. O valor total a pagar, com desconto, é de **R\$ 165.239,30**. O valor principal da dívida (ICMS) não recebe desconto.

1

2 Veja o valor total e o valor com desconto

	Valor total (original)	
Principal (ICMS)	1 R\$ 56.350,60	2 R\$ 56.350,60
Multa	3 R\$ 99.442,23	4 R\$ 69.609,56
Juros	5 R\$ 56.113,06	6 R\$ 39.279,14
Total	1 R\$ 211.905,89	2 R\$ 165.239,30

**O que deve ser feito?**



**Atenção!** Se você não pagar dentro do prazo ou não apresentar recurso, poderá ser inscrito no Cadine (Cadastro de Inadimplência da Fazenda Pública Estadual) e na Dívida Ativa Estadual.



**Precisa de mais informações?**

Entre em contato com o Conat:

**(85) 3108 0225 | [www.sefaz.ce.gov.br/o-conat/](http://www.sefaz.ce.gov.br/o-conat/) | [conat@sefaz.ce.gov.br](mailto:conat@sefaz.ce.gov.br)**

Atenciosamente,

**Secretaria Geral do Contencioso Administrativo Tributário**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Ltda  
 Rua XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, 500, Bairro XXXXXXXXXXXX  
 Cep 60000-000 Fortaleza / CE  
 Auto de Infração n. 0/000000000 - Certificado n. 0000000000

# A INFLUÊNCIA DA EDUCAÇÃO FISCAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO BRASIL: PROMOVENDO CIDADANIA E TRANSPARÊNCIA

Paulo Almada<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A Educação Fiscal é uma poderosa ferramenta que desempenha um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa, consciente e transparente. No contexto da Reforma Tributária no Brasil, a influência da Educação Fiscal se destaca como um caminho promissor para promover a cidadania plena e impulsionar transformações positivas no sistema tributário do país.

Neste artigo, explora-se diversos tópicos que abordam a importância da Educação Fiscal em diferentes âmbitos e contextos, desde o cenário nacional até as iniciativas subnacionais específicas em determinados estados, como o Ceará. Busca-se aprofundar a compreensão sobre temas como o diagnóstico da Educação Fiscal no Brasil, as práticas implementadas no Estado do Ceará, o programa "Sua Nota Tem Valor" e sua relação com a cidadania fiscal e a conformidade tributária.

Inicialmente, faz-se uma análise do diagnóstico da Educação Fiscal no Brasil, identificando os desafios e oportunidades que envolvem a conscientização dos cidadãos sobre seus direitos e deveres fiscais. Através desse panorama, compreenderemos como a Educação Fiscal pode ser um agente transformador na promoção de uma sociedade mais engajada e atuante na gestão dos recursos públicos.

Em seguida, direciona-se o olhar para o Estado do Ceará, que se destaca com iniciativas inovadoras em Educação Fiscal. Veremos como o Estado tem investido em ações para conscientizar seus cidadãos sobre a importância da transparência fiscal e como essas práticas têm impactado a cidadania fiscal local.

Dentro desse contexto, aprofunda-se no Programa "Sua Nota Tem Valor", que busca incentivar os cidadãos a exigirem a emissão de notas fiscais. Discute-se o funcionamento desse programa e o impacto positivo que tem gerado na redução da sonegação fiscal e na promoção de uma cultura mais consciente sobre a importância

---

<sup>1</sup> Pós-doutorado em Docência e Investigação; Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais; Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos; Especialista em Direito Processual; Especialista em Administração Fazendária; Graduado em Direito e Ciências Contábeis.

do cumprimento das obrigações tributárias.

A partir dessa perspectiva, aborda-se a importância da conformidade tributária e como a Educação Fiscal desempenha um papel crucial na formação de cidadãos mais conscientes de seus deveres fiscais. Ver-se que a conformidade tributária não apenas fortalece a arrecadação, mas também fomenta uma sociedade mais justa, onde os recursos públicos são aplicados de forma equitativa e transparente.

Além disso, discute-se como a utilização de linguagem simples e visual na Educação Fiscal pode ampliar o alcance das informações e engajar uma maior parcela da população. Observa-se como a adoção de uma comunicação clara e acessível pode desmistificar o complexo sistema tributário e incentivar a participação ativa dos cidadãos no controle social.

Conclui-se em análise da relação entre Tecnologia e Cidadania Fiscal, explorando como as ferramentas digitais e plataformas online têm se tornado aliadas poderosas na promoção de um maior controle social. Analisa-se como a transparência no uso dos recursos públicos, proporcionada pela tecnologia, empodera os cidadãos e impulsiona uma cidadania fiscal mais atuante e informada. Buscando esclarecer a relevância da Educação Fiscal como agente transformador na Reforma Tributária, promovendo cidadania e transparência em benefício de toda a sociedade.

## 1 DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL

No Brasil, a Educação Fiscal ainda enfrenta desafios significativos. Segundo Silva (2020), muitos cidadãos têm pouco conhecimento sobre o sistema tributário e a importância do pagamento de impostos. A falta dessas informações contribui para o crescimento da sonegação e para o aumento da informalidade. É necessário um esforço contínuo para melhorar a educação, o acesso à informação e a disseminação da educação fiscal nessa área, conscientizando os cidadãos sobre seu papel na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A complexidade do sistema tributário brasileiro é um dos principais obstáculos para a compreensão dos cidadãos. A quantidade de tributos, suas diferentes regras e alíquotas, tornou-se um assunto difícil para a compreensão da população entender que a falta deles afeta diretamente sua vida cotidiana e o bom funcionamento da economia do país.

## 2 EDUCAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO CEARÁ

A Educação Fiscal no Ceará tem sido uma prioridade governamental, visando conscientizar a população sobre a importância dos tributos e promover

uma cultura de cidadania fiscal. O estado implementou diversas ações e programas para disseminar o conhecimento sobre o sistema tributário e estimular a participação ativa dos cidadãos. Destacam-se iniciativas como cursos, palestras, workshops e ações educativas realizadas em parceria com escolas, universidades e outras instituições.

Em parceria com escolas, universidades e outras instituições, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz) desenvolve projetos de Educação Fiscal em diferentes contextos. A Educação Fiscal é trabalhada de forma transversal, integrando-se ao currículo escolar e abordando temas relevantes, como o funcionamento dos impostos, a importância da emissão de notas fiscais e os impactos da sonegação fiscal.

No Ceará, a Sefaz tem desenvolvido projetos de Educação Fiscal em diferentes contextos, como escolas públicas e privadas. Esses projetos têm como objetivo principal levar o conhecimento sobre tributação e cidadania fiscal aos estudantes, estimulando o senso de responsabilidade e participação na sociedade. Por meio de parcerias com professores e gestores escolares, são promovidas atividades que abordam temas como função social do tributo, gestão democrática dos recursos públicos, transparência, funcionamento dos impostos, a importância da emissão de notas fiscais e os impactos da sonegação fiscal. Essas ações educativas visam engajar o estudante em atividades práticas e reflexivas, proporcionando uma compreensão mais ampla sobre a importância dos tributos para o desenvolvimento econômico e social do estado. O objetivo é formar cidadãos conscientes, capazes de exercer seus direitos e cumprir seus deveres fiscais de maneira responsável e ética.

Esse trabalho revela um papel fundamental dos professores e gestores escolares, na disseminação dos conhecimentos sobre tributação. A Sefaz em parceria com a Secretaria de Educação (Seduc), por meio da Escola de Gestão Pública (EGP) promove capacitações e disponibilizam materiais didáticos aos educadores e seus educandos, capacitando-os nos diversos temas que integram a educação fiscal, para que possam despertar o interesse e a reflexão dos estudantes dentro da sala de aula.

Além das ações direcionadas ao ambiente escolar, o Programa de Educação Fiscal - PEF Ceará promove palestras, cursos, workshops e outras atividades educativas para alcançar diferentes segmentos da sociedade. Essas ações têm o intuito de promover a conscientização sobre a importância da arrecadação tributária e a correta utilização dos recursos públicos, contribuindo para uma sociedade mais justa, transparente e participativa.

### 3 PROGRAMA "SUA NOTA TEM VALOR" NO ESTADO DO CEARÁ

A estruturação do programa "Sua Nota Tem Valor" envolve parcerias com

estabelecimentos comerciais, que se cadastram para participar e oferecem benefícios aos clientes que solicitam a nota fiscal com CPF. Além disso, o programa conta com a disponibilização de um aplicativo ou site no qual o cidadão se cadastra e acompanha seus pontos para concorrer a prêmios em dinheiro além de contribuir com a instituição beneficente de sua preferência.

O programa traz ganhos significativos para o cidadão, para a sociedade e para o próprio Estado. Para o cidadão, há a possibilidade de receber benefícios e descontos no Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por meio da acumulação de pontos, ao mesmo tempo agregando a consciência de estar contribuindo para o combate à sonegação fiscal e para o aumento da arrecadação tributária.

Para as instituições beneficentes, há a possibilidade de receber o prêmio a partir da indicação do participante sorteado, receber benefícios mensalmente por meio do rateio conforme a quantidade de apoiadores, além de contribuir na disseminação do programa nas áreas em que realizam seus projetos sociais. Para a sociedade, o programa busca criar uma cultura de exigência de nota fiscal, fortalecendo a fiscalização e promovendo a transparência na utilização dos recursos públicos. Para o Estado, o programa contribui no aumento da arrecadação de impostos, na redução da sonegação fiscal e redução da concorrência desleal, impactando positivamente a capacidade de investimento em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

A Educação Fiscal tem uma relação intrínseca com a emissão de notas fiscais, ao promovê-la conscientizamos os cidadãos sobre a importância de solicitar a nota fiscal, com a identificação do CPF do adquirente, tornando-se uma prática comum e um ato cidadão nas transações comerciais.

#### 4 A IMPORTÂNCIA DA CONFORMIDADE TRIBUTÁRIA E PARA A EDUCAÇÃO FISCAL

A conformidade tributária é essencial tanto para as empresas quanto para os cidadãos. Conforme destacado por Oliveira (2018), a conformidade fiscal garante a legalidade das atividades empresariais e contribui para a construção de um ambiente de negócios justo e equilibrado. Além disso, para os cidadãos, a conformidade tributária é um dever cívico que contribui para o financiamento de serviços públicos e para a construção de uma sociedade mais justa.

A educação fiscal desempenha um papel crucial na promoção da conformidade tributária, pois busca conscientizar os cidadãos e as empresas sobre a importância do pagamento de impostos e os benefícios que esses recursos proporcionam para o desenvolvimento e funcionamento do país. Quando os contribuintes compreendem a relevância dos tributos e a finalidade do seu pagamento, tendem a ser mais colaborativos e comprometidos com suas obrigações fiscais.

A relação entre Educação Fiscal e a conformidade tributária é estreita e pode

ser analisada sob várias perspectivas:

a) **Conscientização:** busca conscientizar os cidadãos sobre o sistema tributário, esclarecendo dúvidas e informando sobre as diferentes formas de tributação. Com maior conhecimento, os contribuintes tendem a cumprir suas obrigações de forma mais adequada.

b) **Transparência:** promove a transparência na gestão pública, mostrando como os recursos arrecadados são utilizados para benefício da sociedade. Isso aumenta a confiança dos cidadãos no sistema tributário e nos órgãos responsáveis pela arrecadação e distribuição dos recursos.

c) **Prevenção e combate à sonegação:** combate a sonegação de impostos, uma vez que esclarece as consequências legais e éticas desse tipo de prática, destacando que a sonegação prejudica a sociedade como um todo.

d) **Incentivo à regularização:** os contribuintes conhecem opções e programas de parcelamento e regularização de dívidas fiscais, o que pode estimular a regularização de pendências tributárias.

e) **Participação cidadã:** estimula a participação ativa dos cidadãos no controle social das finanças públicas e na fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados.

f) **Simplificação do sistema:** contribui para a simplificação do sistema tributário, tornando as informações e procedimentos mais acessíveis e compreensíveis para os contribuintes.

## 5 LINGUAGEM SIMPLES E VISUAL NA EDUCAÇÃO FISCAL

A Linguagem Simples e Visual na Educação Fiscal é uma abordagem que visa tornar o tema complexo dos tributos mais acessível ao cidadão comum. Essa estratégia é utilizada tanto em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como no Brasil, buscando promover uma maior compreensão sobre os sistemas tributários e a importância do cumprimento das obrigações fiscais. Vamos detalhar como essa abordagem é implementada e como pode contribuir para uma reforma tributária mais justa.

a) **Nos países da OCDE:** A Educação Fiscal tem sido tratada como uma ferramenta essencial para melhorar a transparência, a compreensão e o cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos cidadãos. A Linguagem Simples e Visual é uma das estratégias adotadas para atingir esses objetivos.

Exemplo: No Canadá, o "Financial Consumer Agency of Canada" (Agência de Consumidores Financeiros do Canadá) utiliza linguagem simples e visual em suas comunicações para explicar sobre impostos, orçamentos e planejamento financeiro. Eles empregam infográficos, vídeos e materiais interativos para tornar o assunto mais acessível.

b) No Brasil: No Brasil, a Educação Fiscal também tem ganhado espaço como uma importante ferramenta para melhorar a relação entre o Estado e a sociedade no que diz respeito aos tributos. A Linguagem Simples e Visual é adotada em diversas iniciativas governamentais e da sociedade civil para disseminar informações sobre o sistema tributário brasileiro.

Exemplo: O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), coordenado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em parceria com as Secretarias de Fazenda Estaduais e Municipais, utiliza a Linguagem Simples e Visual para promover a cidadania fiscal.

Como contributo para uma reforma tributária mais justa, a utilização da Linguagem Simples e Visual no Brasil contribui para combater a complexidade do sistema tributário, que é uma das principais queixas dos contribuintes brasileiros.

A compreensão mais clara das questões fiscais pode estimular um maior envolvimento dos cidadãos nos debates sobre a reforma tributária, tornando o processo mais democrático e inclusivo.

A transparência e a clareza proporcionadas pela Linguagem Simples e Visual podem aumentar a confiança dos cidadãos no sistema tributário e no uso adequado dos recursos arrecadados.

## 6 TECNOLOGIA E CIDADANIA FISCAL

A tecnologia desempenha um papel fundamental no fortalecimento do controle social em uma sociedade. O controle social refere-se ao processo pelo qual os cidadãos participam ativamente na supervisão e monitoramento das ações do governo, bem como de outras instituições públicas e privadas, a fim de garantir a transparência, a prestação de contas e o bom funcionamento do Estado.

Historicamente, o controle social dependia em grande parte de mecanismos tradicionais, como manifestações públicas, petições, audiências e outros meios presenciais. No entanto, com o avanço da tecnologia, novas ferramentas e plataformas surgiram, permitindo que os cidadãos participem do controle social de maneira mais eficiente e abrangente.

A internet e as redes sociais têm sido os principais impulsionadores desse avanço. Através de plataformas online, os cidadãos podem compartilhar informações, discutir questões de interesse público, mobilizar-se em torno de causas e até mesmo promover campanhas de conscientização. As redes sociais permitem que as vozes individuais se tornem coletivas, amplificando a capacidade dos cidadãos de influenciar decisões governamentais.

Além disso, a tecnologia também tem sido empregada na criação de ferramentas de transparência e acesso a informações públicas. Portais de transparência

governamental, por exemplo, disponibilizam dados sobre gastos públicos, projetos governamentais e outras informações relevantes para a população. Isso permite que os cidadãos acompanhem de perto como os recursos públicos estão sendo utilizados e possam questionar eventuais irregularidades.

Outra forma importante de tecnologia no exercício da cidadania é a criação de aplicativos e plataformas específicas para o monitoramento de políticas públicas e serviços. Por exemplo, aplicativos de denúncias permitem que os cidadãos relatem casos de corrupção, abuso de poder ou outras práticas ilegais. Essas denúncias podem ser feitas de forma anônima, garantindo a segurança dos denunciantes.

No contexto da educação fiscal, a tecnologia também tem um papel relevante. Por meio de programas e plataformas educacionais online, é possível disseminar informações sobre tributação, direitos e deveres fiscais de forma acessível e didática. Isso contribui para a formação de cidadãos mais conscientes sobre a importância do pagamento de impostos e como esses recursos são utilizados para o bem comum.

## **6.1 Acesso à informação**

A tecnologia tem proporcionado uma democratização do acesso à informação fiscal, permitindo que os cidadãos tenham acesso fácil e rápido a dados sobre tributos, arrecadação, gastos públicos e programas governamentais. Portais de transparência, aplicativos governamentais e sites especializados oferecem informações detalhadas sobre o sistema tributário, possibilitando que os contribuintes compreendam melhor como os recursos são utilizados e como podem exercer seus direitos e deveres fiscais.

## **6.2 Participação e engajamento**

Através das redes sociais, plataformas de participação cidadã e consultas públicas online, a tecnologia tem permitido uma maior interação entre os cidadãos e o governo em questões fiscais. Os contribuintes podem expressar suas opiniões, fazer sugestões e contribuir para o debate público sobre a reforma tributária e outras políticas fiscais. Isso cria um ambiente propício para o engajamento cívico, aumentando a voz da sociedade no processo de tomada de decisões.

## **6.3 Transparência e combate à corrupção**

A tecnologia tem sido uma aliada importante na luta contra a corrupção e na promoção da transparência fiscal. Ferramentas como blockchain e big data são utilizadas para rastrear transações financeiras, identificar fraudes fiscais e garantir a integridade das informações fiscais. Além disso, a tecnologia pode facilitar a implementação de medidas anticorrupção, como a criação de sistemas de denúncias

anônimas e o monitoramento de gastos públicos.

#### **6.4 Simplificação do cumprimento de obrigações fiscais**

A tecnologia tem proporcionado avanços significativos na simplificação do cumprimento de obrigações fiscais por parte dos contribuintes. A utilização de sistemas eletrônicos para emissão de notas fiscais, declaração de impostos e pagamento de tributos tornou o processo mais ágil e eficiente. Isso reduz a burocracia e os custos para as empresas e cidadãos, incentivando a conformidade tributária.

#### **6.5 Educação e conscientização fiscal**

A tecnologia é uma ferramenta poderosa para a educação e conscientização fiscal. Plataformas educacionais, jogos interativos, vídeos explicativos e aplicativos móveis podem ser utilizados para informar os cidadãos sobre questões fiscais, ensinando conceitos tributários de forma didática e acessível. Isso contribui para a formação de uma cultura fiscal mais sólida, em que os cidadãos compreendem a importância dos tributos para o desenvolvimento do país.

#### **6.6 Educação Fiscal e Cidadania**

A Educação Fiscal é um processo educativo que busca promover o conhecimento, a compreensão e a conscientização dos cidadãos sobre a importância dos tributos, sua função social e seu impacto na sociedade. Por meio da Educação Fiscal, busca-se desenvolver habilidades, valores e atitudes que contribuam para a formação de cidadãos críticos e responsáveis em relação à fiscalidade.

A Educação Fiscal vai além de ensinar sobre os tributos em si, abrangendo também aspectos relacionados à ética, à transparência, à justiça fiscal, ao controle social e ao exercício dos direitos e deveres fiscais. Ela tem como objetivo principal criar uma consciência cidadã sobre a importância do pagamento dos tributos e a sua correta aplicação, estimulando a participação ativa dos cidadãos na gestão e fiscalização dos recursos públicos.

A Cidadania Fiscal está relacionada ao exercício pleno dos direitos e deveres fiscais por parte dos cidadãos. Ela envolve o conhecimento dos princípios tributários, a compreensão da função social dos tributos e a participação ativa na construção de políticas fiscais mais justas e eficientes.

Ser um cidadão fiscalmente responsável implica cumprir corretamente as obrigações tributárias, mas vai além disso. Significa também estar atento aos gastos públicos, exigir transparência na utilização dos recursos arrecadados, participar dos debates e processos de tomada de decisão relacionados à fiscalidade, e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A cidadania fiscal pressupõe uma postura proativa e crítica em relação aos tributos, buscando aprimorar o sistema fiscal e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos. Ela contribui para o fortalecimento da democracia, para o combate à corrupção e para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

A Educação Fiscal desempenha um papel fundamental na formação da cidadania fiscal, pois por meio dela os cidadãos são capacitados e empoderados para compreender, questionar e atuar de forma consciente e responsável no contexto tributário. Através da Educação Fiscal, busca-se formar cidadãos fiscalmente conscientes, capazes de exercer sua cidadania de forma plena e participativa, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equânime.

A promoção da Educação Fiscal e da Cidadania Fiscal é essencial para o fortalecimento da democracia, para a construção de uma relação mais equilibrada entre o Estado e os cidadãos, e para o estabelecimento de uma tributação mais justa e transparente. É por meio desses processos educativos que se pode transformar a cultura fiscal, tornando-a mais inclusiva, responsável e participativa.

Diversos autores e especialistas<sup>2</sup> têm discutido amplamente sobre a importância da Educação Fiscal e da Cidadania Fiscal como ferramentas para o desenvolvimento social e para a construção de uma sociedade mais consciente e justa. O engajamento e a participação ativa de todos os atores sociais, desde os educadores e estudantes até os governantes e a sociedade civil, são essenciais para impulsionar essas mudanças e alcançar um sistema fiscal mais equitativo e transparente.

## 6.7 Controle social

A internet e as redes sociais têm sido os principais impulsionadores do avanço do controle social. Através de plataformas online, os cidadãos podem compartilhar informações, discutir questões de interesse público, mobilizar-se em torno de causas e até mesmo promover campanhas de conscientização. As redes sociais permitem que as vozes individuais se tornem coletivas, amplificando a capacidade dos cidadãos de influenciar decisões governamentais.

---

<sup>2</sup> Mauro Roberto Gomes de Mattos, "A Cidadania e o Dever de Pagar Impostos: Fundamentos para um Estado Democrático" (2008), destaca a relevância da Educação Fiscal na formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres fiscais; Fábio Bittes Terra, Especialista em Economia do Setor Público e autor de diversos artigos sobre a importância da Educação Fiscal na promoção da cidadania e no combate à sonegação de impostos; Lourdes Maria Bandeira, Pesquisadora e professora que estuda a relação entre educação fiscal, cidadania e participação social, contribuindo para a discussão de políticas públicas nessa área; Roque Antônio Carrazza, Professor e doutrinador renomado no campo do Direito Tributário, que também aborda a importância da Educação Fiscal para a conscientização dos contribuintes e a melhoria do sistema tributário.

Em resumo, a tecnologia tem sido uma aliada poderosa no exercício da cidadania e no fortalecimento do controle social. Ela possibilita maior participação dos cidadãos na esfera pública, aumenta a transparência e a prestação de contas por parte do governo e outras instituições, e promove uma sociedade mais informada e engajada em questões de interesse público. Com o uso responsável da tecnologia, os cidadãos têm mais ferramentas à disposição para promover mudanças e contribuir para uma governança mais justa e democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência da Educação Fiscal na Reforma Tributária do Brasil é uma questão de extrema relevância para promover a cidadania e a transparência em nosso sistema tributário. Ao longo deste artigo, analisou-se diferentes aspectos relacionados à Educação Fiscal no país, com foco especial no Estado do Ceará e no Programa "Sua Nota Tem Valor".

Inicialmente, observou-se o diagnóstico da Educação Fiscal no Brasil, identificando desafios e oportunidades para a conscientização dos cidadãos sobre seus direitos e deveres fiscais. A complexidade do sistema tributário brasileiro e a falta de compreensão por parte da população são obstáculos que devem ser superados para alcançar uma maior participação dos cidadãos no controle social e fiscalização das políticas públicas.

No Estado do Ceará, observam-se esforços significativos na promoção da Educação Fiscal, especialmente através do Programa "Sua Nota Tem Valor". Essa iniciativa inovadora busca conscientizar os cidadãos sobre a importância de solicitar notas fiscais, com a inclusão do CPF, contribuindo para a redução da sonegação e informalidade. É um exemplo positivo de como a Educação Fiscal pode ser efetivamente aplicada para engajar os cidadãos no exercício de sua cidadania fiscal.

A importância da conformidade tributária e para a educação fiscal foi evidenciada na busca por um sistema tributário mais justo e eficiente. Quando os cidadãos compreendem seus deveres fiscais e os governos promovem políticas transparentes e responsáveis, a arrecadação é otimizada e os recursos são aplicados de forma mais equitativa, beneficiando toda a sociedade.

A utilização de linguagem simples e visual na Educação Fiscal se mostra como uma estratégia eficaz para tornar o tema mais acessível a todos os públicos. Ao disseminar informações de forma clara e didática, podemos incentivar uma maior participação e interesse dos cidadãos no entendimento do sistema tributário e suas consequências na vida cotidiana.

A tecnologia, por sua vez, desempenha um papel crucial no exercício da cidadania fiscal. Plataformas digitais e ferramentas online facilitam o acesso à

informação e a interação entre governo e cidadãos. A transparência no uso dos recursos públicos, proporcionada pela tecnologia, fortalece o controle social e promove uma maior responsabilidade na gestão fiscal.

Em suma, a Educação Fiscal é uma peça-chave para a construção de uma sociedade mais justa, transparente e participativa. Através dela, podemos formar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres fiscais, capazes de exigir transparência na gestão pública e de participar ativamente na fiscalização das políticas governamentais. A adoção de linguagem simples e visual, aliada ao uso da tecnologia, amplia o alcance e o impacto da Educação Fiscal, empoderando os cidadãos e contribuindo para uma reforma tributária mais efetiva e equitativa. O engajamento de todos os atores sociais é fundamental para impulsionar essas mudanças e construir uma sociedade mais consciente e justa, onde o exercício pleno da cidadania seja uma realidade para todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **A Cidadania e o Dever de Pagar Impostos: Fundamentos para um Estado Democrático**. Quartier Latin, 2008.

OLIVEIRA, A. B. (2018). A importância da conformidade tributária para as empresas. **Revista de Contabilidade e Finanças**, 29(76), 53-64.

SANTOS, M. L. (2019). Educação fiscal: a importância da linguagem clara e acessível. **Encontro Nacional de Educação Fiscal**, 8.

SILVA, A. P. (2019). Educação fiscal no Ceará: avanços e perspectivas. **Anais do Congresso Nacional de Educação Fiscal**, 7(1), 102-120.

SILVA, J. R. (2020). Educação fiscal no Brasil: diagnóstico e perspectivas. **Revista Científica do Fisco**, 4(2), 93-112.

SILVA, M. A. (2021). Tecnologia, transparência e cidadania fiscal: o papel da informação no exercício da cidadania. **Cadernos ENAP**, 54, 163-184.

SOUSA, M. M. (2021). Programa "Sua Nota Tem Valor" e os impactos na cidadania fiscal no Ceará. **Revista de Estudos Fiscais**, 10(2), 45-64

Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. (2023). **Programa de Educação Fiscal**

**do Ceará.** Recuperado de [<https://www.sefaz.ce.gov.br/educacao-fiscal/>].

SUA NOTA TEM VALOR. (2023). **Programa "Sua Nota Tem Valor"**. Recuperado de [<https://suanotatemvalor.sefaz.ce.gov.br/>]

# COMO A EDUCAÇÃO FISCAL PODE TRANSFORMAR SUA COMUNIDADE: UMA REVOLUÇÃO NO FUTURO DOS MUNICÍPIOS

Márcio Luiz Carlos de Morais <sup>1</sup>  
Ricardo Cruz Feitosa <sup>2</sup>  
Paulo Sérgio Coutinho de Almada <sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A educação fiscal desempenha um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa, transparente e participativa. Nos municípios, essa prática educativa ganha ainda mais importância, pois é nas localidades que os cidadãos vivenciam de forma mais direta as questões fiscais, a gestão e aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, a implementação da educação fiscal nos municípios se torna essencial para promover a conscientização dos cidadãos sobre suas responsabilidades fiscais, fortalecer a participação cidadã, combater a sonegação e a corrupção, impulsionar o desenvolvimento econômico e social, e contribuir para a construção de uma cultura de integridade no setor público.

A falta de conhecimento do cidadão sobre as obrigações fiscais pode facilitar a prática de sonegação de impostos e corrupção, gerando impactos negativos tanto para o Estado quanto para a sociedade. A educação fiscal nos municípios atua como uma ferramenta de prevenção, conscientizando os cidadãos sobre os danos causados por essas práticas e incentivando o cumprimento das obrigações tributárias. Por meio da educação, os indivíduos adquirem conhecimentos sobre o sistema tributário, os impostos pagos e a destinação dos recursos arrecadados, compreendendo a importância de sua contribuição para o funcionamento adequado das políticas públicas.

Além disso, a educação fiscal estimula a participação ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões e na fiscalização da administração pública. Ao promover a transparência e a prestação de contas, fortalece-se a confiança entre o

<sup>1</sup> Auditor Fiscal de TI da Receita Estadual da Sefaz/CE - doutorando em Administração Pública (ISCSP - Lisboa) - Mestre em Informática Educativa

<sup>2</sup> Auditor Fiscal da Receita Estadual da Sefaz/CE - mestrando em Economia do Setor Público (CAEN - Universidade Federal do Ceará)

<sup>3</sup> Auditor Fiscal Adjunto da Receita Estadual da Sefaz/CE, Pós-doutorado e investigação e ensino superior, Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos, Especialista em Administração Fazendária e Direito Processual, Bacharel em Direito e Ciências Contábeis

Estado e a sociedade, estimulando o engajamento dos cidadãos nas questões fiscais e contribuindo para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

No âmbito do desenvolvimento econômico e social, a educação fiscal desempenha um papel fundamental. Os recursos arrecadados pelos municípios por meio dos tributos são essenciais para o financiamento de serviços públicos, como saúde, educação, segurança patrimonial, transporte e infraestrutura. Ao compreenderem como seus tributos são investidos, os cidadãos podem exigir uma melhor gestão dos recursos públicos e contribuir para o crescimento e a melhoria da qualidade de vida no município.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo discutir a importância da implementação da educação fiscal nos municípios, abordando suas diferentes dimensões e desafios. Serão apresentados estudos e referências acadêmicas que embasam a relevância dessa prática, bem como exemplos práticos de programas de educação fiscal implementados em diferentes contextos municipais. Por fim, serão apresentadas orientações sobre como implementar efetivamente a educação fiscal nos municípios, considerando as especificidades locais, as parcerias necessárias e a legislação municipal adequada.

## 1 COMPREENSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Compreender o sistema tributário é essencial para os cidadãos exercerem sua cidadania de forma plena e participativa. A educação fiscal nos municípios desempenha um papel fundamental ao fornecer conhecimentos sobre o sistema tributário, seus fundamentos e suas implicações. Essa compreensão promove uma relação mais transparente e equilibrada entre o Estado e os cidadãos, fortalecendo a confiança na administração pública e incentivando a participação cidadã.

Diversas pesquisas acadêmicas têm ressaltado a importância da educação fiscal na compreensão do sistema tributário. Por exemplo, o estudo realizado por Cruz; Menegotto (2019) enfatiza que a educação fiscal possibilita aos cidadãos compreenderem os impostos e suas finalidades, além de conscientizá-los sobre a importância do cumprimento das obrigações fiscais.

A compreensão do sistema tributário permite aos cidadãos reconhecerem a origem dos recursos públicos e como eles são alocados para financiar serviços e investimentos no município. Isso promove uma visão mais clara sobre a importância do pagamento de impostos e como esses recursos impactam diretamente a qualidade de vida da comunidade.

Além disso, a educação fiscal capacita os cidadãos a conhecerem seus direitos e responsabilidades como contribuintes. Eles passam a compreender quais são seus deveres em relação ao pagamento de impostos, bem como os mecanismos legais de

defesa e garantia de seus direitos perante o sistema tributário. Essa compreensão fortalece os cidadãos para lidar com questões fiscais de forma assertiva e participar ativamente do processo de tomada de decisões.

A pesquisa realizada por Amaral; Barbosa (2017) ressalta que a educação fiscal desempenha um papel importante na promoção da ética e da responsabilidade fiscal. Ao compreenderem o sistema tributário e as implicações de suas ações, os cidadãos são incentivados a agir de acordo com os princípios da legalidade e da transparência, evitando práticas de sonegação e corrupção.

Portanto, a educação fiscal nos municípios desempenha um papel crucial na compreensão do sistema tributário por parte dos cidadãos. Ao fornecer conhecimentos e informações claras sobre os impostos, seus objetivos e suas implicações, a educação fiscal fortalece a relação entre o Estado e os cidadãos, promovendo a confiança, a transparência e a participação cidadã na gestão dos recursos públicos, estimulando, inclusive, uma relação dialógica com a sociedade.

## 2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A participação cidadã é um elemento crucial para o fortalecimento da democracia e para a construção de sociedades mais justas e igualitárias. Nos municípios, onde as relações entre os cidadãos e o poder público são mais próximas, a participação cidadã desempenha um papel ainda mais relevante. Nesse contexto, a educação fiscal nos municípios desempenha um papel fundamental ao capacitar os cidadãos para compreenderem seus direitos e deveres fiscais, participarem das decisões públicas e exercerem sua cidadania de forma plena.

Através da educação fiscal, os cidadãos podem adquirir conhecimentos sobre o sistema tributário, compreendendo quais são os impostos pagos e como são utilizados os recursos arrecadados. Essa compreensão promove uma relação mais transparente e equilibrada entre o Estado e os cidadãos, fortalecendo a confiança na administração pública. Conforme Sousa (2017) destaca, a participação cidadã no contexto da educação fiscal é essencial para a construção de uma sociedade mais consciente e responsável.

Além disso, a educação fiscal nos municípios estimula o engajamento ativo dos cidadãos no processo de tomada de decisões e no controle social. Ao compreenderem como seus tributos são investidos, os cidadãos podem demandar uma melhor gestão dos recursos públicos e contribuir para o desenvolvimento econômico e social de suas comunidades. Através da participação em audiências públicas, conselhos municipais e outras instâncias de participação, os cidadãos têm a oportunidade de influenciar as políticas públicas, garantindo que elas atendam às necessidades locais e promovam a igualdade de oportunidades.

A educação fiscal nos municípios também desempenha um papel importante no combate à sonegação de impostos e à corrupção. Ao promover a transparência e a fiscalização, a educação fiscal capacita os cidadãos a identificar práticas ilícitas, a fiscalizar a gestão dos recursos públicos e a demandar maior integridade por parte das autoridades locais. Conforme Oliveira (2019) ressalta, a educação fiscal é uma poderosa ferramenta no combate à corrupção, pois capacita os cidadãos a agir como agentes de controle social.

Ademais, a promoção da educação fiscal nos municípios contribui para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Os recursos arrecadados por meio dos tributos são essenciais para o financiamento de serviços públicos, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Através da conscientização sobre a importância do pagamento de impostos e sua relação direta com o desenvolvimento econômico e social, os cidadãos podem exigir uma melhor gestão dos recursos públicos e contribuir para o crescimento e a melhoria da qualidade de vida em seus municípios. Como destacado por Silva (2020), a promoção da educação fiscal nos municípios é essencial para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

Em suma, a participação cidadã e a educação fiscal nos municípios estão intrinsecamente relacionadas. Através da educação fiscal, os cidadãos podem adquirir conhecimentos, habilidades e atitudes que lhes permitam compreender o sistema tributário, participar ativamente das decisões públicas e fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Essa participação cidadã fortalece a democracia, promove a transparência, combate à corrupção e contribui para o desenvolvimento econômico e social das comunidades locais. Conforme ressalta Santos; Amorim (2019), a educação fiscal nos municípios contribui para a ampliação da participação política dos cidadãos e proporciona-lhes conhecimentos sobre os processos de tomada de decisão, o que é fundamental para uma sociedade mais justa e democrática.

### 3 COMBATE À SONEGAÇÃO E À CORRUPÇÃO

A sonegação de impostos e a corrupção são problemas que afetam negativamente a sociedade e a economia de um país. A falta de conhecimento sobre as obrigações fiscais pode levar à prática da sonegação, na qual os contribuintes tentam evitar ou reduzir ilegalmente o pagamento de impostos. Além disso, a corrupção no setor público envolve desvio de recursos, subornos e práticas ilícitas que comprometem a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos.

Nesse contexto, a educação fiscal nos municípios desempenha um papel fundamental como uma ferramenta de prevenção. Através da conscientização dos

cidadãos sobre os danos causados por essas práticas e incentivando o cumprimento das obrigações tributárias, a educação fiscal contribui para o combate à sonegação e à corrupção.

A educação fiscal nos municípios promove a transparência, a ética e a responsabilidade fiscal. Ao capacitar os cidadãos a entenderem o sistema tributário, as implicações dos impostos e a forma como os recursos arrecadados são utilizados, a educação fiscal propicia uma consciência sobre a importância do cumprimento das obrigações fiscais. Essa conscientização contribui para reduzir a sonegação de impostos, uma vez que os contribuintes compreendem que o pagamento correto dos impostos é fundamental para o financiamento dos serviços e políticas públicas e o desenvolvimento do município.

Além disso, a educação fiscal promove a fiscalização e o controle social. Ao conhecerem seus direitos e deveres fiscais, os cidadãos podem se envolver ativamente na fiscalização do uso dos recursos públicos, exigindo maior transparência e *accountability* por parte das autoridades. Através da participação em conselhos municipais, audiências públicas e outras instâncias de controle, os cidadãos têm a oportunidade de monitorar as ações dos gestores públicos e denunciar irregularidades, incluindo casos de corrupção.

Estudos acadêmicos têm destacado a importância da educação fiscal como um instrumento eficaz no combate à sonegação e à corrupção. Por exemplo, a pesquisa realizada por Santos; Amorim (2019) no município de Caruaru-PE constatou que a educação fiscal teve um impacto positivo na percepção dos servidores públicos sobre a corrupção, contribuindo para uma maior conscientização e para a adoção de práticas éticas.

Portanto, a educação fiscal nos municípios desempenha um papel fundamental no combate à sonegação e à corrupção. Ao promover a conscientização, a transparência, a fiscalização e o controle social, a educação fiscal contribui para a construção de uma cultura de integridade, ética e responsabilidade fiscal. Esses elementos são essenciais para fortalecer as instituições públicas, melhorar a gestão dos recursos e garantir um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e social dos municípios.

#### 4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O desenvolvimento econômico e social dos municípios está intrinsecamente ligado à conscientização dos cidadãos sobre a importância do pagamento de impostos e à sua participação ativa na gestão dos recursos públicos. Através da educação fiscal, os cidadãos são capacitados a compreenderem como seus tributos são utilizados para financiar serviços essenciais e promover o desenvolvimento local.

Diversos estudos acadêmicos têm destacado a relação entre a educação fiscal,

o desenvolvimento econômico e social. Por exemplo, o trabalho de Nascimento e Figueiredo (2017) destaca que a educação fiscal contribui para uma maior conscientização dos cidadãos sobre a importância dos impostos como fonte de recursos para o desenvolvimento do município.

A educação fiscal nos municípios permite que os cidadãos compreendam a relação direta entre o pagamento de impostos e a disponibilidade de serviços públicos de qualidade. Ao entenderem como seus tributos são investidos em áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura, os cidadãos podem cobrar uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

Além disso, a conscientização sobre a importância do pagamento de impostos pode levar a um aumento da arrecadação fiscal, o que, por sua vez, contribui para o fortalecimento da capacidade financeira do município. Isso possibilita investimentos em projetos de desenvolvimento, geração de empregos, melhoria da infraestrutura e promoção de políticas sociais.

O estudo realizado por Santos; Amorim (2019) destaca que a educação fiscal nos municípios contribui para o desenvolvimento econômico ao promover a participação política dos cidadãos e proporcionar-lhes conhecimentos sobre os processos de tomada de decisão. Essa participação ativa fortalece a democracia local, aumenta a transparência na gestão pública e contribui para a formulação de políticas públicas mais efetivas.

Portanto, a educação fiscal nos municípios desempenha um papel relevante no desenvolvimento econômico e social. Ao conscientizar os cidadãos sobre a importância do pagamento de impostos e seu impacto no financiamento dos serviços públicos, a educação fiscal fortalece a participação cidadã, melhora a gestão dos recursos públicos e contribui para o crescimento e a qualidade de vida no município.

## 5 COMO IMPLEMENTAR A EDUCAÇÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS

Criar um programa de educação fiscal nos municípios é uma estratégia importante para promover a conscientização dos cidadãos sobre a importância dos impostos, o combate à sonegação e à corrupção, e o desenvolvimento econômico e social. Esses programas podem ser implementados por meio de parcerias entre o poder público, as instituições de ensino e a sociedade civil, visando engajar a comunidade local, a seguir serão apresentadas diretrizes para a criação de um programa de educação fiscal, bem como exemplos práticos e referências acadêmicas nacionais e internacionais.

## 5.1 Diagnóstico e Planejamento

O primeiro passo para criar um programa de educação fiscal é realizar um diagnóstico da realidade local. É importante avaliar o nível de conhecimento da população sobre o sistema tributário, identificar os principais desafios e necessidades educacionais e mapear recursos disponíveis. Com base nesse diagnóstico, é possível planejar ações adequadas às demandas específicas do município.

Para fazer um diagnóstico da realidade local no contexto da educação fiscal, é necessário coletar informações sobre o nível de conhecimento dos cidadãos, as práticas de sonegação e corrupção, as demandas educacionais e os recursos disponíveis. Aqui estão algumas etapas para realizar esse diagnóstico:

## 5.2 Levantamento de dados quantitativos e qualitativos

- **Pesquisas de opinião:** Realizar pesquisas de opinião com a população para identificar o nível de conhecimento e conscientização sobre questões fiscais, bem como as percepções em relação à corrupção e sonegação.
- **Análise de dados econômicos:** Obter dados econômicos sobre a arrecadação tributária do município, identificando possíveis defasagens entre a arrecadação esperada e a realidade.
- **Entrevistas e grupos focais:** Realizar entrevistas com representantes do poder público, professores, líderes comunitários e membros da sociedade civil para obter insights qualitativos sobre os desafios e oportunidades na área da educação fiscal.
- **Avaliação dos recursos disponíveis:** Identificar os recursos humanos e financeiros disponíveis para desenvolver um programa de educação fiscal. Mapear as instituições de ensino, organizações não governamentais e outras entidades que possam se envolver no programa. Considerar parcerias com universidades, órgãos públicos e empresas locais para obter apoio e recursos adicionais.
- **Análise das práticas existentes:** Avaliar as iniciativas já em andamento relacionadas à educação fiscal, como projetos em escolas, programas de capacitação ou campanhas de conscientização. Identificar boas práticas e experiências de sucesso em outros municípios ou países que possam ser adaptadas à realidade local.
- **Identificação de demandas e necessidades educacionais:** Realizar consultas com professores, gestores escolares, líderes comunitários e representantes da sociedade civil para identificar as necessidades educacionais e as lacunas de conhecimento existentes. Analisa o currículo escolar e identifica oportunidades para integrar conceitos de educação fiscal em diferentes

disciplinas. Ao realizar esse diagnóstico, é importante documentar e analisar as informações coletadas de maneira sistemática. Isso ajudará a identificar os principais desafios, necessidades e oportunidades, fornecendo uma base sólida para o planejamento e implementação de um programa de educação fiscal eficaz.

Exemplos práticos podem ilustrar boas práticas deste levantamento inicial. A cidade de Porto Alegre, no Brasil, implementou o Programa Municipal de Educação Fiscal, que envolveu a elaboração de um diagnóstico do conhecimento fiscal da população, a criação de materiais educativos e a realização de capacitações para professores. O programa também promoveu ações de educação fiscal nas escolas e parcerias com a comunidade, como palestras e visitas a órgãos públicos (Falcão & Cavalcante, 2017).

### 5.3 Integração Curricular

Uma abordagem eficaz para a educação fiscal é integrá-la ao currículo escolar, permitindo que os conceitos sejam trabalhados de forma transversal em diferentes disciplinas. Isso contribui para uma compreensão mais ampla e contextualizada dos temas fiscais, além de fortalecer a formação cidadã dos alunos.

No Reino Unido, o programa "Personal, Social, Health, and Economic Education" (PSHE) integra a educação fiscal ao currículo escolar, proporcionando aos alunos habilidades financeiras e conhecimentos sobre impostos. Essa abordagem visa desenvolver a responsabilidade cidadã desde a juventude André; Lopes (2017)

### 5.4 Parcerias e Engajamento da Sociedade Civil

A colaboração entre o poder público, as instituições de ensino e a sociedade civil é fundamental para o sucesso de um programa de educação fiscal. Parcerias podem ser estabelecidas com universidades, organizações não governamentais - ONG's, associações comerciais e outros atores locais, a fim de compartilhar recursos, conhecimentos e experiências.

A ONG "Transparency International" lançou o programa "Integrity Action" em parceria com escolas em vários países. O programa envolve atividades educativas que visam desenvolver o conhecimento e a consciência dos alunos sobre questões fiscais e promover a integridade no setor público Makos; Mládek (2019).

A criação de um programa de educação fiscal nos municípios requer um diagnóstico cuidadoso, integração curricular e o engajamento da sociedade civil. Exemplos práticos, como o Programa Municipal de Educação Fiscal em Porto Alegre e o programa "Integrity Action" da Transparency International, demonstram

a viabilidade e os benefícios dessas iniciativas. As referências acadêmicas, como os estudos de Falcão; Cavalcante (2017) e Almazán-González; García-García (2018), sustentam a importância da educação fiscal na formação cidadã, no combate à sonegação e no fortalecimento da participação dos cidadãos. Ao implementar um programa de educação fiscal, os municípios contribuem para o desenvolvimento econômico e social, fortalecem a governança e promovem uma cultura de responsabilidade fiscal.

## 6 DIFICULDADES EM IMPLEMENTAR EDUCAÇÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS

A implementação da educação fiscal nos municípios pode enfrentar algumas dificuldades. É importante estar ciente desses desafios para planejar estratégias eficazes e superá-los. Algumas das principais dificuldades incluem:

- **Resistência cultural e falta de conscientização:** A educação fiscal envolve a mudança de comportamentos e mentalidades arraigadas. Muitas vezes, os cidadãos e até mesmo os gestores públicos podem ter resistência à transparência fiscal e à prestação de contas. A falta de conscientização sobre a importância da educação fiscal também pode ser um obstáculo.
- **Escassez de recursos financeiros:** A implementação de programas de educação fiscal requer recursos financeiros para desenvolver materiais educativos, capacitar professores, realizar eventos e campanhas de conscientização. Muitos municípios enfrentam restrições orçamentárias e podem ter dificuldades em alocar fundos para iniciativas de educação fiscal.
- **Falta de capacitação de professores:** A educação fiscal precisa ser integrada ao currículo escolar para ser eficaz. No entanto, muitos professores não estão familiarizados com o tema e podem não ter a formação necessária para transmitir os conceitos e princípios da educação fiscal aos alunos.
- **Desafios de engajamento da sociedade civil:** A participação ativa da sociedade civil é fundamental para o sucesso da educação fiscal. No entanto, pode ser um desafio envolver os cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas locais no processo de educação fiscal.
- **Complexidade do sistema tributário:** O sistema tributário é frequentemente referido como complexo e de difícil compreensão. Isso pode dificultar a tarefa de ensinar os conceitos fiscais de forma clara e acessível, especialmente para estudantes e cidadãos leigos no assunto.

Para superar essas dificuldades, é fundamental criar parcerias entre o poder público, as escolas, a sociedade civil e outras instituições relevantes. O

envolvimento de diferentes partes interessadas, o desenvolvimento de materiais educativos adequados, a capacitação de professores e a promoção de campanhas de conscientização são estratégias importantes para implementar com sucesso a educação fiscal nos municípios. Segundo Bezerra *et al.* (2022) O processo de Educação Fiscal requer orçamento, estrutura e envolvimento da sociedade.

## 7 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL NECESSÁRIA PARA IMPLEMENTAR A EDUCAÇÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS

A legislação municipal necessária para implementar a educação fiscal nos municípios pode variar de acordo com a legislação específica de cada país. No contexto brasileiro, algumas leis e normas podem ser consideradas:

- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB):** A LDB, Lei nº 9.394/1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e pode ser utilizada como base para a inclusão da educação fiscal no currículo escolar, possibilitando sua integração de forma transversal em diferentes disciplinas.
- **Leis Orgânicas Municipais:** As Leis Orgânicas Municipais são normas que estabelecem a organização, o funcionamento e as competências dos municípios. Nesse sentido, é possível que as Leis Orgânicas prevejam a criação de programas de educação fiscal e as responsabilidades do município nessa área.
- **Planos Municipais de Educação:** Os Planos Municipais de Educação são instrumentos que estabelecem metas e estratégias para a educação em um determinado município. Esses planos podem incluir a educação fiscal como uma das metas e orientar a sua implementação nas escolas municipais.
- **Leis específicas sobre educação fiscal:** Alguns municípios podem ter leis específicas que tratam da implementação da educação fiscal. Essas leis podem abordar questões como a criação de programas, a formação de parcerias e a definição de recursos destinados à educação fiscal.

Além disso, é importante destacar que, para a efetiva implementação da educação fiscal, é necessária a integração de diferentes atores, como o poder público, as instituições de ensino, as organizações da sociedade civil e a comunidade em geral. A legislação municipal pode estabelecer diretrizes e incentivos para a colaboração entre esses atores.

É fundamental consultar a legislação específica do seu país e do seu município para obter informações precisas sobre as exigências legais e normativas para a implementação da educação fiscal em nível local.

O estudo de Siqueira (2016) analisa as leis municipais que regulamentam

programas de educação fiscal em municípios brasileiros. O objetivo da pesquisa foi investigar como essas leis são estruturadas, quais são as diretrizes estabelecidas e como são abordadas questões como objetivos, público-alvo, parcerias e recursos.

A autora identificou que a maioria das leis municipais analisadas possui uma abordagem abrangente da educação fiscal, visando não apenas a conscientização sobre a importância dos tributos, mas também a formação de uma cidadania fiscal consciente e responsável.

As leis municipais devem apresentar diretrizes claras em relação aos objetivos da educação fiscal, como promover a transparência, combater a sonegação e a corrupção, e fortalecer a participação cidadã. Também é comum a definição do público-alvo, que geralmente engloba estudantes, professores e a comunidade em geral.

No que diz respeito às parcerias, as leis municipais devem prever a cooperação entre o poder público, as escolas, as instituições de ensino superior e as organizações da sociedade civil. Essa colaboração é vista como essencial para o sucesso dos programas de educação fiscal. Em relação aos recursos, as leis municipais devem estabelecer mecanismos de financiamento específicos para os programas de educação fiscal.

O estudo de Siqueira (2016) demonstra que as leis municipais analisadas têm como objetivo principal promover a educação fiscal como um instrumento de formação cidadã e combate à sonegação e corrupção. No entanto, a autora ressalta a importância de uma maior articulação entre as leis municipais e as políticas educacionais, a fim de garantir a efetividade e sustentabilidade dos programas de educação fiscal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, discutimos a importância da educação fiscal nos municípios e exploramos diferentes aspectos relacionados a esse tema. Foi destacado o papel da educação fiscal na compreensão do sistema tributário, na participação cidadã, no combate à sonegação e à corrupção, e no desenvolvimento econômico e social. Além disso, foram abordados aspectos práticos de como implementar a educação fiscal nos municípios, como realizar diagnósticos da realidade local, promover a integração curricular e estabelecer parcerias com a sociedade civil.

Através das referências acadêmicas e exemplos práticos citados, fica evidente que a educação fiscal desempenha um papel fundamental na formação de cidadãos conscientes e responsáveis. Ela contribui para a construção de uma sociedade mais participativa, fortalecendo a democracia e promovendo a transparência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, também foram mencionadas algumas dificuldades na

implementação da educação fiscal nos municípios, como a falta de legislação específica, a resistência institucional e a escassez de recursos. Essas questões exigem um esforço conjunto dos governos, das instituições de ensino, das organizações da sociedade civil e dos próprios cidadãos para superar os desafios e avançar na promoção da educação fiscal.

Em suma, a educação fiscal nos municípios é um tema relevante e atual, com impactos significativos na formação dos cidadãos e no desenvolvimento das comunidades. É necessário investir em programas e políticas que estimulem a conscientização dos cidadãos sobre a importância dos tributos, seus direitos e responsabilidades, e a correta aplicação dos recursos públicos. Somente assim poderemos construir uma sociedade mais justa, equilibrada e participativa, em que a educação fiscal seja uma ferramenta fundamental para o fortalecimento da democracia e o bem-estar de todos.

## REFERÊNCIAS

ALMAZÁN-GONZÁLEZ, J. L.; GARCÍA-GARCÍA, R. Education for fiscal citizenship: A model for teacher training. **International journal of educational development**, 2018.

AMARAL, F. B.; BARBOSA, M. Educação fiscal e combate à corrupção: uma análise da percepção dos servidores públicos. **Revista Contabilidade & Amazônia**, v. 6, n. 2, p. 123–136, 2017.

ANDRÉ, C.; LOPES, R. L. Fiscal citizenship education and its impact on youth's citizenship competences. **Journal of Education Policy**, v. 32, n. 6, p. 843–865, 2017.

BEZERRA, S.; RODRIGUES, R. C. MACHADO, M. V. V. Ações de Educação Fiscal Desenvolvidas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). **Revista de Administração, Regionalidade e Contabilidade**, 2022.

CRUZ, L. C.; MENEGOTTO, M. D. Educação fiscal e combate à sonegação de impostos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, 2019.

FALCÃO, L. A.; CAVALCANTE, F. R. Educação fiscal: uma estratégia de combate à sonegação de impostos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 12, n. 1, p. 117–137, 2017.

MAKOS, K.; MLÁDEK, J. The role of non-governmental organizations in promoting fiscal literacy in the Czech Republic. **European journal of sustainable development research**, 2019.

OLIVEIRA, C. D. Participação cidadã na educação municipal: promovendo o empoderamento dos indivíduos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, n. 1, p. 120–135, 2019.

SANTOS, R. S.; AMORIM, L. C. A educação fiscal como instrumento de combate à corrupção: uma análise no município de Caruaru-PE. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 11, n. 4, p. 1001–1022, 2019.

SIQUEIRA, T. C. M. **Educação fiscal**: uma análise das leis municipais que regulamentam programas de educação fiscal, 2016. Itajaí, SC.

# A RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA CEARÁ SEM FOME E A NECESSIDADE DE UM PROGRAMA DE IMPOSTO MAIS JUSTO

Lorran Nóbrega Uchoa<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A fome e a insegurança alimentar são desafios persistentes que afetam milhões de pessoas em todo o mundo, inclusive no Estado do Ceará, no Brasil. Essas questões se entrelaçam com a desigualdade social, criando um cenário complexo que demanda abordagens integradas e políticas públicas eficazes. Neste contexto, o Programa Ceará Sem Fome emerge como uma iniciativa governamental abrangente, buscando combater a insegurança alimentar e promover a dignidade humana por meio do acesso à alimentação adequada.

Este artigo tem como objetivo analisar o Programa Ceará Sem Fome, bem como explorar sua correlação com uma política de imposto mais justa e equitativa. Compreendemos que, para enfrentar a fome e a desigualdade social de forma sustentável, é imprescindível combinar esforços tanto em políticas sociais efetivas quanto em estratégias fiscais adequadas.

A abordagem integrada do Programa Ceará Sem Fome se destaca como um modelo promissor no enfrentamento da insegurança alimentar. Ao aliar esforços entre diversos atores da sociedade e do poder público, o programa busca não apenas suprir necessidades básicas de alimentação, mas também proporcionar um ambiente propício ao desenvolvimento e à inclusão social.

Além disso, discutiremos a correlação entre programas sociais e uma política de imposto mais justo como meio de promover a equidade social e combater a pobreza de maneira abrangente. A tributação progressiva, considerando a capacidade contributiva dos cidadãos, e a possibilidade de implementação de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) serão analisadas como medidas viáveis para a redistribuição de renda e o financiamento de programas sociais.

Ao trazer à tona essas perspectivas, este artigo busca estimular o debate

---

<sup>1</sup> Estagiário de Economia da Receita Estadual da Sefaz/CE - Graduando em Ciências Econômicas (Universidade de Fortaleza - Unifor) Fortaleza/CE

público e acadêmico sobre como aliar programas sociais efetivos com políticas fiscais justas pode contribuir para a promoção da equidade social e segurança alimentar no Estado do Ceará. A partir dessa análise, esperamos fomentar ideias e propostas que possam contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva, garantindo a todos os cidadãos acesso a condições de vida dignas e oportunidades de desenvolvimento.

## 1.1 Contexto da insegurança alimentar no Brasil e no Estado do Ceará

Ao longo dos séculos XIX e XX, o Ceará enfrentou várias secas, que resultaram em fome e migração da população para a capital, Fortaleza, e outros estados. O governo cearense negligenciou o combate à seca e à fome, acreditando que eram causas naturais. As secas de 1877 e 1915 trouxeram grandes problemas sociais e econômicos, e o governo criou campos de concentração para abrigar os sertanejos famintos. Esses campos causaram muitas mortes devido à exposição a doenças e fome. As secas subsequentes também afetaram a região, e as ações governamentais foram consideradas assistencialistas e pontuais, sem abordar as desigualdades sociais estruturais existentes (FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA, 2021).

As primeiras tentativas bem-sucedidas de organização social para a guarda e distribuição de sementes ocorreram em Crateús, na década de 1970, em resposta ao período de secas e à situação de vulnerabilidade da população pobre, que agravou a fome na região. Em 1987, durante um evento de formação em Agroecologia promovido pelo Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR), foi deliberado o estabelecimento imediato de casas de sementes comunitárias, como uma forma de garantir o armazenamento coletivo de sementes nas comunidades rurais.

O nutrólogo e professor Josué de Castro foi um notável pesquisador que dedicou grande parte de seu trabalho intelectual a investigar um tema social de extrema relevância: a fome no Brasil. Em sua obra mais densa e completa intitulada "Geografia da Fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Açúcar", o autor oferece uma perspectiva complexa e profunda sobre o assunto, apresentando e analisando minuciosamente suas peculiaridades no maior país da América Latina. Seus estudos revelaram que por volta de 1930, aproximadamente 50 milhões de latino-americanos enfrentavam carências alimentares que os tornavam suscetíveis a diversas doenças (DE CASTRO; BRANCO, 1952).

A criação do Plano Real, junto as metas inflacionárias e o tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação e meta fiscal) contribuíram para o crescimento da economia e a redução da desigualdade social, proporcionando um aumento real no nível de renda para a parcela mais pobre da população.

No entanto, crises subsequentes afetaram o poder de compra das famílias mais vulneráveis, levando-as a optar por bens mais baratos para se adequar ao

orçamento. A extinção e redução dos programas de distribuição de renda também enfraquecem o poder aquisitivo dos mais pobres.

O Brasil já foi referência mundial no combate à fome com políticas públicas bem-sucedidas que reduziram a pobreza significativamente. Porém, a partir de 2015, a insegurança alimentar aumentou devido ao descaso com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o que resultou em altos níveis de pobreza e fome novamente (ALMEIDA, 2023).

## 1.2 Apresentação do Programa Ceará Sem Fome e seus objetivos

A Lei Nº 18.312, de 17 de fevereiro de 2023, institui o Programa Ceará sem Fome e cria as Redes de Unidades Sociais Produtoras de Refeições no Combate à Fome no Estado do Ceará. O objetivo da lei é enfrentar a fome das populações em situação de pobreza e extrema pobreza no estado, promovendo o direito humano à alimentação adequada e saudável. O programa visa reunir esforços e ações públicas e privadas para a formulação, desenvolvimento e implementação de políticas públicas efetivas que possibilitem a redução gradual da insegurança alimentar e nutricional no Ceará. Algumas diretrizes e objetivos específicos do Programa Ceará sem Fome incluem:

1. Promover o direito humano à alimentação adequada.
2. Apoiar o funcionamento de equipamentos voltados à preparação voluntária de refeições de qualidade para a população mais carente no Estado.
3. Incentivar o envolvimento de organizações da sociedade civil em ações voltadas à aquisição de insumos prioritariamente advindos da agricultura familiar para a preparação e distribuição de alimentos à população vulnerável.
4. Implementar ações de enfrentamento da fome, reduzindo a insegurança alimentar e nutricional.
5. Fortalecer as políticas de promoção da organização e produção da agricultura familiar, priorizando a compra de produtos oriundos dessas fontes.

O Programa Ceará sem Fome será executado pela Secretaria da Proteção Social (SPS) e pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), em conjunto com outros órgãos e entidades estaduais. O programa também prevê a possibilidade de celebração de parcerias com órgãos ou entidades de outras esferas de governo, organismos internacionais, entidades religiosas, empresas ou entidades da sociedade civil.

A lei também cria o Comitê Intersetorial de Governança do Programa Ceará sem Fome, um órgão consultivo e permanente vinculado à estrutura da Casa Civil, com a finalidade de propor diretrizes, políticas públicas, estudos e debates relacionados ao combate à fome e desenvolvimento social no estado (CEARÁ SEM

FOME).

### 1.3 Importância da justiça fiscal na redução das desigualdades socioeconômicas

A predominância de tributos indiretos na estrutura tributária brasileira tem um impacto significativo nos indivíduos da sociedade, especialmente nos mais pobres. Esses tributos regressivos resultam em uma distribuição de renda desigual, com pouca incidência sobre os lucros e o patrimônio. Para reduzir as desigualdades sociais, seria necessário dar maior importância aos impostos diretos, conforme observado em países desenvolvidos (DE OLIVEIRA, 2020).

Na pesquisa de Dallabrida (2023) foram selecionados quatro itens essenciais para análise do impacto dos tributos na vida das pessoas: cesta básica, água e esgoto, energia elétrica e gás de cozinha. A carga tributária sobre esses itens foi avaliada, revelando um impacto desigual sobre as diferentes classes sociais. A classe E, com renda média de R\$1.045, tem 13,4% de sua renda consumida por tributos, enquanto a classe A, com renda média de R\$20.900, tem apenas 0,7% de sua renda consumida pelos mesmos. Essa discrepância demonstra uma grande desigualdade no impacto dos tributos, com a classe E sendo a mais afetada, tendo sua renda consumida vinte vezes mais em relação à classe A.

## 2 O PROGRAMA CEARÁ SEM FOME: COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E DESIGUALDADES SOCIAIS

O programa Ceará sem Fome é uma iniciativa permanente de combate à fome no estado do Ceará, que busca reunir esforços de diversas instituições públicas e privadas, bem como o engajamento da sociedade civil. O programa é baseado em lei e visa criar e implementar ações e políticas públicas que proporcionem uma alimentação saudável para a população mais carente do estado.

Duas principais ações compõem o Ceará sem Fome: o Cartão Ceará sem Fome e a criação da Rede de Unidades Sociais Produtoras de Refeições. O Cartão Ceará sem Fome oferece um auxílio mensal de R\$ 300,00 para a população em situação de pobreza ou extrema pobreza, destinado exclusivamente à compra de alimentos, com ênfase naqueles produzidos pela agricultura familiar e disponíveis em pequenos comércios.

Além disso, foi criada a Rede de Unidades Sociais Produtoras de Refeições, que consiste em cozinhas localizadas em diferentes regiões do estado, responsáveis pela produção e distribuição diária de refeições saudáveis para os beneficiados pelo programa.

O Ceará sem Fome se destaca também pelas parcerias firmadas entre o governo

estadual e o governo federal, empresas privadas e organizações da sociedade civil. Essas parcerias visam garantir a segurança alimentar e nutricional dos cearenses, implementando ações como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que beneficiará cerca de 2.200 agricultores familiares, e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que beneficiará aproximadamente 2.500 famílias em 78 municípios do Ceará.

A adesão do Ceará ao Brasil sem Fome, programa do Governo Federal, reforça o compromisso de combater a fome e promover a dignidade alimentar da população cearense em situação de vulnerabilidade social. A iniciativa conta com o apoio de diversos setores da sociedade, como supermercados, empresas e organizações que aderiram ao Pacto por um Ceará sem Fome.

Além das ações voltadas à segurança alimentar, foram sancionadas leis que visam aumentar a empregabilidade dos beneficiários do programa Bolsa Família e do Cadastro Único, proporcionando mais dignidade e oportunidades de trabalho para as famílias em situação de vulnerabilidade.

Em suma, o Ceará sem Fome, é uma iniciativa abrangente e articulada que envolve diversos atores da sociedade e do poder público, com o objetivo de combater a fome, promover a segurança alimentar e nutricional, e garantir mais dignidade e oportunidades para a população cearense em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

## 2.1 Descrição do Programa Ceará Sem Fome e seus critérios de seleção

De acordo com a Nota Técnica N° 78 – março/2023 do Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará, os critérios de seleção para o Cartão Ceará sem Fome visam identificar e beneficiar famílias domiciliadas no Estado do Ceará que apresentem maior probabilidade de estarem em situação de Insegurança Alimentar grave (fome). Para serem consideradas potenciais beneficiárias, as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais, com cadastro atualizado nos últimos 24 meses, e atender cumulativamente aos seguintes critérios:

1. Renda per capita de até R\$ 168,00 (cento e sessenta e oito reais), considerando-se os valores recebidos do Bolsa Família, além da renda declarada no Cadastro Único;
2. Preferencialmente, ter pessoa do sexo feminino como responsável familiar no CadÚnico;
3. Ter pessoa com baixa escolaridade (sem ensino fundamental completo) como responsável familiar no CadÚnico;
4. Ter, pelo menos, uma criança ou adolescente de até 14 (quatorze) anos de idade na composição familiar;

## 5. Não estar com o benefício do Bolsa Família bloqueado ou suspenso.

Após a aplicação desses critérios para definir o público-alvo do programa, foram calculadas as taxas de cobertura do Cartão Ceará sem Fome para o Estado e seus municípios. Essas taxas correspondem à proporção entre a quantidade de famílias que poderão receber o cartão e o total de famílias que já recebem o Bolsa Família.

A análise revelou que a taxa de cobertura do CadÚnico, em novembro de 2022, para famílias com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo nos 184 municípios do Estado, é consideravelmente elevada, com média de 59,35% para o conjunto de municípios. Essa taxa varia de forma significativa entre os municípios, indo de 29,63% a 77,63%.

Para garantir uma maior equidade na distribuição do benefício, foram propostos critérios de equidade, de modo que nenhum município ficasse com uma taxa de cobertura inferior à do Estado. Para isso, o valor de corte da renda per capita foi aumentado, de forma a atingir a quantidade mínima de famílias que corresponde a esse percentual. Além disso, caso algum município ainda ficasse com menos de 100 famílias beneficiadas após o aumento do número de famílias para atingir a taxa de cobertura do Estado, o valor de corte da renda per capita seria aumentado novamente para garantir que, no mínimo, 100 famílias seriam beneficiadas em cada município.

## 2.2 Impacto do programa na redução da fome e da insegurança alimentar

O programa Ceará Sem Fome tem apresentado impactos positivos significativos na redução da fome e extrema pobreza no estado do Ceará. Até o momento, mais de R\$15 milhões foram injetados na economia dos municípios cearenses devido à utilização do cartão Ceará Sem Fome pelos beneficiários. Esse montante evidencia o caráter estruturante do programa, que não se limita a prover segurança alimentar à população, mas também busca impulsionar o desenvolvimento econômico e gerar emprego e renda no estado.

Com a aplicação desses critérios de equidade, o total de famílias do Bolsa Família contempladas pelo Cartão Ceará sem Fome passou a ser de 43.357 famílias, abrangendo aproximadamente 222.526 pessoas. Esse processo de seleção buscou garantir que as famílias beneficiadas sejam aquelas que apresentam maior vulnerabilidade e necessidade, de forma a concretamente combater a Insegurança Alimentar Grave no estado do Ceará. (Nota Técnica – N° 78 – março/2023)

Segundo o Gabinete da Primeira Dama do Ceará, mais de 2 mil comércios cadastrados pela empresa licitada pela Secretaria da Proteção Social, o Ceará Sem Fome estimula a atividade comercial e impulsiona a economia local, especialmente no ramo de alimentos.

Com mais de 40 mil famílias atendidas pelo programa, cada uma recebendo o crédito mensal no cartão, a iniciativa não só fornece alimento para aqueles que mais necessitam, mas também contribui para a geração de renda nos municípios, beneficiando tanto as famílias assistidas quanto os comerciantes locais.

Esses resultados até o momento evidenciam o sucesso do Ceará Sem Fome em combater a fome e a extrema pobreza no estado do Ceará, garantindo a dignidade e a segurança alimentar para sua população. Além disso, ao estimular a economia local, o programa promove o desenvolvimento econômico e social, gerando um impacto positivo mais amplo na vida dos cearenses em situação de vulnerabilidade.

### **2.3 Análise da abrangência do programa e sua relação com a promoção da equidade social**

Através da distribuição do Cartão Ceará Sem Fome, que concede um benefício mensal de R\$ 300,00 para aquisição exclusiva de alimentos, o programa atinge um amplo contingente com mais de 200 mil pessoas, beneficiando cerca de 43 mil famílias no estado. Essa iniciativa representa um esforço significativo na redução dos níveis de insegurança alimentar, contribuindo para garantir que essas famílias tenham acesso a uma alimentação adequada e nutritiva.

A política de seleção com critérios específicos, como renda per capita, a presença de crianças e adolescentes no núcleo familiar, e o perfil educacional dos responsáveis, demonstra a preocupação do programa em focar naqueles mais vulneráveis à insegurança alimentar. Além disso, ao priorizar a participação de mulheres como responsáveis familiares e incluir a oferta de refeições saudáveis produzidas pelas instituições, o programa considera questões de gênero e nutrição.

O conceito de equidade também é valorizado pelo programa ao estabelecer critérios de isonomia para a distribuição do benefício entre os municípios. Busca-se evitar disparidades significativas entre os municípios e garantir que todos recebam uma taxa de cobertura que não seja inferior à média do Estado. Ao adotar essa abordagem, o programa visa alcançar um tratamento mais justo e igualitário para as famílias em situação de vulnerabilidade, independentemente de sua localização geográfica.

Dessa forma, o Ceará sem Fome demonstra um comprometimento com a promoção da integração social, ao garantir que os recursos e benefícios do programa sejam direcionados para aqueles que mais necessitam, de acordo com suas condições socioeconômicas e nível de vulnerabilidade. A iniciativa também fomenta a inclusão socioeconômica ao estabelecer parcerias com o setor público e privado, promovendo a empregabilidade e a geração de renda para os beneficiários do programa.

A ampla participação de instituições públicas e privadas e o engajamento

da sociedade civil organizada mostram que o programa é um esforço conjunto de diferentes setores da sociedade, convergindo em prol de uma causa humanitária e essencial. Essa abordagem coletiva fortalece a eficácia do programa e contribui para sua abrangência, alcançando um maior número de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade.

### 3 JUSTIÇA FISCAL E EQUIDADE SOCIAL

Para Passos, Guedes e Silveira (2018), o principal instrumento apontado para promover a equidade é o gasto social. Os Estados de Bem-Estar Social têm sua base na distribuição por meio do gasto social, enquanto o papel do tributo é considerado importante, porém secundário, em relação ao sistema de proteção social. Tanto a política fiscal relacionada à tributação quanto a relacionada aos gastos devem ser direcionadas para promover a equidade, pois existem diversas oportunidades para alcançar a justiça fiscal sem prejudicar o crescimento econômico e a produtividade.

A taxação progressiva apresenta problemas que têm sido objeto de debate entre especialistas. Muitos economistas criticam a redistribuição de renda com base nesse tipo de imposto. De acordo com Dillard (1973), outro inconveniente da taxação fortemente progressiva é o risco de prejudicar o incentivo ao investimento privado. O investimento privado frequentemente não se baseia apenas em cálculos racionais, mas também depende fortemente da confiança e otimismo espontâneo da comunidade empresarial. Nesse sentido, a aplicação de uma taxação altamente progressiva pode levar a uma diminuição da confiança dos negócios e inibir o otimismo na economia.

Segundo Espíndola, desigualdades, exclusões e distanciamentos presentes no país podem ser atribuídos à distribuição não equitativa da riqueza produzida socialmente, ao crescimento econômico concentrado ao longo da trajetória histórica, e à falta de acesso a condições mínimas de sobrevivência para uma parcela considerável da população. As altas taxas de pobreza, a desigualdade de oportunidades, as disparidades de renda e o desenvolvimento territorial desigual ilustram essa concentração econômica, resultando em elevados índices de desigualdades e provocando distanciamentos e exclusões.

O conceito de justiça fiscal segundo Carvalho Santos (2020), abrange diversas interpretações ao longo do tempo e do contexto social, mas sua essência reside na busca por equidade na tributação, ou seja, na distribuição adequada do ônus tributário conforme a capacidade de cada contribuinte suportá-lo. Essa justiça fiscal está intimamente relacionada à justiça social e faz parte da lógica de justiça distributiva. Vale destacar que o sistema tributário e a distribuição dos encargos tributários variam de acordo com o modelo de Estado, o que também afeta as

adaptações necessárias à justiça fiscal.

Mesmo em um Estado Neoliberal, é possível alcançar a justiça fiscal, embora o Estado não tenha a responsabilidade de promover a justiça social. Entretanto, o crescente ideário neoliberal ocorre em meio a uma crise política e financeira do Estado, resultando na falta de recursos para proteger os indivíduos dos riscos sociais e na dificuldade de atender às demandas dos cidadãos e reduzir as desigualdades sociais. Essa dificuldade é ampliada pela emergência de novos riscos sociais decorrentes do envelhecimento da sociedade, avanço tecnológico e globalização excludente.

### 3.1 Conceito de justiça fiscal e sua importância na distribuição de recursos

Segundo Carvalho Santos (2019) conceito de justiça fiscal foi evidenciado neste estudo, estando relacionado com a distribuição equitativa do peso da carga tributária, levando em consideração a capacidade financeira de cada indivíduo em suportá-la. Além disso, é importante destacar que diversos dispositivos constitucionais têm como objetivo alcançar esse princípio, sendo um dos mais relevantes o princípio da capacidade contributiva. Esse princípio busca assegurar que aqueles que possuem maior capacidade econômica devem contribuir proporcionalmente mais com o sistema tributário, enquanto os indivíduos com menor capacidade financeira devem arcar com uma carga tributária mais leve. Assim, a justiça fiscal busca promover uma tributação mais equitativa e solidária, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e promover uma sociedade mais inclusiva.

### 3.2 Análise da carga tributária Brasileira

Para Zuppani (2023), a tributação brasileira possui impactos significativos no "Custo Brasil" e no ambiente de negócios, devido à insegurança jurídica e à complexidade do sistema tributário. A falta de clareza nas regras fiscais e a imprevisibilidade das decisões judiciais geram incertezas para investidores e empreendedores, dificultando o crescimento econômico e a competitividade das empresas. A complexidade do sistema também acarreta custos adicionais e favorece a evasão fiscal e a informalidade.

Segundo Matias (2018), os mais pobres são os mais afetados pela carga tributária, enquanto os mais ricos pagam menos impostos em proporção à sua renda. A tributação indireta sobre produtos e serviços atinge mais fortemente as camadas de menor renda. O sistema tributário brasileiro, apesar de ter um Imposto de Renda progressivo, ainda reforça a desigualdade, pois a tributação indireta tem maior peso na arrecadação total, prejudicando os mais pobres.

Para superar esses desafios, são necessárias mudanças que simplificam e

tornam mais transparente o sistema tributário brasileiro. Medidas como redução da carga tributária, simplificação das obrigações fiscais, ampliação da segurança jurídica e adoção de práticas mais eficientes na administração tributária são essenciais para estimular o crescimento econômico, atrair investimentos e promover um ambiente de negócios favorável.

Zuppani (2023) reconhece a necessidade de tornar a tributação mais eficiente e justa. Para isso, é fundamental a simplificação e redução da carga tributária, combate à sonegação fiscal e estímulo à formalização das empresas. As mudanças devem ser planejadas para minimizar impactos negativos e atender aos objetivos do Estado e do contribuinte.

### 3.3 Reflexos da política tributária sobre as desigualdades sociais

O objetivo da política tributária como política pública é eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades. No entanto, isso não deve ser alcançado apenas por meio da transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres, mas sim por meio de estruturas eficientes que não prejudiquem aqueles com menor capacidade econômica e tributária.

Atribui-se uma relevância significativa à progressividade do sistema tributário, buscando uma tributação mais justa e equitativa. Isso envolve tributar de forma mais intensa aqueles com maior renda e capacidade econômica, permitindo que os indivíduos de menor renda tenham maior poder de escolha e independência financeira.

De acordo com Madeira (2023), uma tributação eficiente sobre a renda e o consumo é essencial para alcançar o bem-estar social e reduzir as desigualdades. Sugerem-se mudanças no sistema tributário brasileiro, como o aumento da progressividade na tributação sobre a renda, incluindo rendimentos do capital, e a aplicação de uma alíquota única ou no máximo duas sobre o consumo, evitando exceções e complexidades.

Além disso, enfatiza-se que a tributação adequada deve permitir que os indivíduos façam suas escolhas e tomem decisões econômicas livremente, buscando um equilíbrio entre a liberdade individual e a justiça social. A reforma tributária é vista como uma oportunidade para melhorar a eficiência, simplicidade e equidade social do sistema tributário brasileiro, permitindo que ele se torne uma ferramenta para reduzir as desigualdades na sociedade.

Segundo Mariano (2023), é importante revisar a finalidade e aplicabilidade dos impostos sobre consumo, para contribuir de forma mais efetiva à almejada justiça fiscal e, por consequência, à justiça social.

## 4 DESAFIOS DE FINANCIAMENTO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

Segundo Direito, Koga e Licio (2023), CadÚnico encontra-se em uma encruzilhada, pois deve considerar a adoção de soluções tecnológicas mais eficientes em relação aos ganhos das capacidades construídas ao longo dos anos. A história do Cadastro apresenta acúmulos relevantes e melhorias constantes, e os próximos anos serão cruciais para avançar no atendimento da população mais vulnerável, o que dependerá do aproveitamento adequado de seus usos e capacidades.

O desafio de financiar políticas sociais é intensificado pela crise econômica capitalista que teve início na década de 1970. Essa crise é de natureza estrutural e afeta universalmente diversas esferas produtivas, com alcance global e de longa duração. A crise revela um excesso de produção e capital com dificuldade de investimento e valorização, reduzindo a margem de acumulação do capital.

Nesse contexto, o Estado tende a administrar a crise para manter a reprodução do sistema, mas as intervenções nas políticas sociais são precarizadas. O neoliberalismo ganha espaço, resultando em redução dos gastos estatais na área social, focalização e privatização de ações sociais. As agências financeiras multilaterais impõem condicionalidades aos países devedores, levando a ajustes fiscais e redução dos gastos sociais.

No Brasil, o ajuste fiscal resultou em mudanças nas regras de acesso aos benefícios e serviços das políticas sociais, corte de verbas na saúde, reformas na previdência e ações focalizadas na assistência. A reestruturação econômica subordina a política social à política econômica, aprofundando a desigualdade social e ameaçando seriamente o fundo público como principal fonte de financiamento para as políticas sociais públicas.

A precarização das políticas sociais, nesse cenário, é fundamentada pela crise estrutural do capital e respaldada pelas medidas neoliberais de corte de gastos públicos e uso do financiamento para fortalecer o capital financeiro especulativo. Isso compromete as formas de proteção social e dificulta o combate à pobreza, resultando em um contexto de aprofundamento das desigualdades sociais (DA SILVA SANTOS, 2023).

### 4.1 Fontes de financiamento do Programa Ceará Sem Fome

De acordo com o Edital nº 002/2023 da Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, as fontes de financiamento do Programa Ceará Sem Fome são provenientes do Governo do Estado do Ceará. O edital do programa prevê um montante total de R\$87.720.000,00 (oitenta e sete milhões, setecentos e vinte mil reais) destinado para sua execução. Esses recursos serão repassados às Entidades selecionadas por meio de termo de colaboração, permitindo a

implementação das ações propostas para combater a insegurança alimentar e atender às necessidades básicas de alimentação das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza no estado.

O Pacto por um Ceará sem Fome recebe um investimento de R\$184 milhões e tem como objetivo erradicar a fome no estado. Lançado em 16 de junho, beneficia mais de 200 mil pessoas e cerca de 43 mil famílias com um cartão de R\$300 mensais para aquisição de alimentos. O programa também inclui doações de alimentos e a Rede de Unidades Sociais Produtoras de Refeição, que produzirá aproximadamente 100 mil refeições por semana em 1.298 cozinhas. A iniciativa já injetou mais de R\$22 milhões na economia cearense. O Comitê Intersectorial do programa discute ações e políticas públicas para combater a fome no estado, contando com a participação de secretarias estaduais, instituições parceiras e representantes da sociedade civil (CIVIL, 2023).

## 5 A CORRELAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS E UMA POLÍTICA DE IMPOSTO MAIS JUSTO

Segundo Santos (2017), o papel do tributo em uma sociedade contemporânea vai além do financiamento do Estado, sendo fundamental como instrumento de transformação social para garantir direitos. A tributação direta, que é progressiva, atende de forma mais justa os princípios de igualdade e capacidade contributiva, enquanto a tributação indireta é mais regressiva, impactando ricos e pobres de forma desigual.

No entanto, o sistema tributário brasileiro é criticado por seguir uma abordagem reacionária, tributando de forma mais pesada aos mais pobres, com uma preferência pela tributação sobre o consumo.

Uma reforma tributária justa não se limita apenas a arrecadar com base na capacidade contributiva, mas também destina os recursos arrecadados para promover a igualdade e o desenvolvimento do país e de seus cidadãos. Assim, é essencial buscar um sistema tributário que promova maior justiça social e equidade na distribuição de recursos.

SAAD *et al.*, (2020) observou que a importância dos programas sociais variou durante o tempo. Inicialmente, entre 2001 e 2004, os programas tiveram um papel relevante na redução da desigualdade, mas sua importância relativa diminuiu nos períodos seguintes, até voltar a ganhar relevância durante a recente recessão econômica, de 2012 a 2015.

Jannuzzi, Martignoni e Souto (2020) apresenta uma análise sobre a evolução histórica da extrema pobreza no Brasil, destacando sua queda nas últimas décadas, especialmente nos anos 2000. Isso é atribuído à implementação e expansão bem-

sucedida do Programa Bolsa Família, que se direcionou para áreas rurais, periferias de grandes cidades e regiões mais pobres e vulneráveis do país. A redução da extrema pobreza, que afetava cerca de 15% da população brasileira nos anos 1980, começou a declinar na década seguinte (para 11-12%) e continuou acelerando nos anos 2000, chegando a 6% em 2009, em sincronia com a expansão do programa.

### **5.1 Papel da política tributária como instrumento de redistribuição de renda**

Segundo Nunes (2022) no Brasil, a política tributária pós-constituição de 1988 consolidou a regressividade da estrutura tributária, com alta concentração de arrecadação em impostos indiretos e regressivos. A falta de uma configuração adequada do sistema de arrecadação dificultou o financiamento do Estado de Bem-Estar Social, que expandiu suas responsabilidades e encargos sem repartição adequada dos recursos com estados e municípios.

Apesar dos avanços sociais após 1988, a desigualdade de renda permaneceu estável no topo, devido à política tributária que não atingiu efetivamente os mais ricos. As políticas redistributivas se concentraram no lado do gasto, como o aumento do salário mínimo e programas de transferência de renda. Uma política tributária adequada pode contribuir para a redução da desigualdade e o estímulo ao consumo, beneficiando a economia como um todo. Há espaço para aumentar a demanda e o crescimento econômico por meio do aumento da progressividade da tributação, particularmente pela tributação da renda do capital, que é predominantemente apropriada pelos indivíduos mais ricos.

### **5.2 Sinergia entre o Ceará Sem Fome e um programa de imposto mais justo**

A correlação entre Programas Sociais e uma Política de Imposto Mais Justo é essencial para promover a equidade social e combater a pobreza de forma efetiva. Ambos os elementos são componentes-chave para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva.

O Programa Ceará Sem Fome é uma iniciativa governamental voltada para fornecer assistência direta às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Eles têm o objetivo de garantir a segurança alimentar, o acesso à saúde, à educação e a outros serviços básicos para a população mais carente. Esses programas atuam como um mecanismo de proteção social, oferecendo suporte e condições mínimas para que as pessoas possam superar as dificuldades financeiras e melhorar suas condições de vida.

## 6 UMA POLÍTICA DE IMPOSTO MAIS JUSTO E EQUITATIVO

O Princípio da Isonomia Tributária é considerado o fundamento principal para a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) devido à sua progressividade e relevante cunho social, embora seja uma medida polêmica e controversa. A implementação eficaz do IGF e seu potencial para aumentar a arrecadação do governo e reduzir as desigualdades sociais dependem de diversos fatores, que são temas de amplo debate e controvérsia no Congresso Nacional, como a definição do que são "grandes fortunas" e a base de cálculo do imposto.

Para Santos e Coelho (2023), é possível combater as desigualdades e considerar o aprimoramento da fiscalização, o combate à evasão fiscal e a revisão dos impostos existentes como soluções viáveis. A implementação do IGF poderia gerar resistência de grupos econômicos, demandando um amplo debate público e engajamento civil.

O IGF surge como uma proposta de imposto progressivo sobre grandes fortunas para combater a desigualdade social e aumentar a arrecadação. Embora existam argumentos contrários à sua implementação, como o receio de fuga de capitais e altos custos administrativos, estudos apontam que tais preocupações são infundadas. Além disso, a arrecadação estimada do IGF seria significativa e poderia ser direcionada para programas sociais de redistribuição de renda.

A proposta elaborada na pesquisa de Ferronato (2022), prevê alíquotas progressivas com um limite de isenção de 10 milhões de reais, estimando uma arrecadação média de R\$ 29,47 bilhões. A receita desse imposto poderia contribuir significativamente para reduzir a desigualdade social e financiar programas sociais no país. A implementação do IGF no Brasil representaria um avanço na busca por justiça fiscal e igualdade, promovendo a redistribuição de renda e a redução das desigualdades sociais. Além disso, o IGF teria um importante papel extrafiscal, proporcionando recursos para programas sociais e contribuindo para o crescimento econômico. Assim, sua adoção demanda um amplo debate público e considerações para aprimorar o sistema tributário em busca de um país mais equitativo e desenvolvido.

### 6.1 Desafios para a promoção da equidade social no estado

Considerando as peculiaridades das comunidades rurais e os desafios enfrentados pelos profissionais de saúde que atuam no interior, é fundamental que mais pesquisas sejam realizadas para melhorar a abordagem das famílias rurais e aprofundar o conhecimento sobre os territórios e os desafios. O estudo de Sombra Neto *et al.* (2022), destaca a pandemia da Covid-19 como a maior tragédia humanitária do século, aumentando a vulnerabilidade das populações sertanejas e

reforçando a necessidade de ações imediatas envolvendo governos e sociedade civil organizada.

Maia (2016) destaca um exemplo alarmante da brutal concentração de renda no Brasil. Apenas um indivíduo, Jorge Paulo Lemann, o homem mais rico do país e sócio de uma varejista envolvida em um escândalo de fraude contábil de mais de 40 bilhões de reais, possui um patrimônio equivalente a 0,45% de todo o PIB brasileiro. Isso evidencia a enorme desigualdade econômica existente.

Enquanto somente 59 cidadãos brasileiros, entre mais de 200 milhões de habitantes, detêm um patrimônio correspondente a aproximadamente 9% de toda a riqueza produzida, mais de 50 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha de pobreza, com uma renda mensal inferior a 400 reais. Essa disparidade revela a grave situação social enfrentada.

Silva e Costa (2018) afirmam que o verdadeiro desafio do Brasil não reside no tamanho da sua carga tributária, mas sim na maneira como os impostos são recolhidos da população. Para alcançar uma sociedade mais justa e igualitária, é crucial repensar essa estrutura. Precisa-se questionar os paradigmas nos quais o sistema tributário brasileiro se baseia e examinar por que o país não segue as tendências adotadas pelas nações desenvolvidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Ceará Sem Fome, apresentado neste artigo, destaca-se como uma iniciativa de extrema importância e relevância no combate à insegurança alimentar e à pobreza no estado do Ceará, e suas lições e conquistas devem servir de exemplo e inspiração para todo o país. Através da implementação de ações estratégicas, como a criação de restaurantes populares, a oferta de refeições nutritivas a preços simbólicos e o incentivo à agricultura familiar, o programa demonstra como é possível avançar significativamente na erradicação da fome e na promoção da dignidade humana.

A partir da experiência bem-sucedida do Ceará Sem Fome, torna-se evidente que ações governamentais direcionadas podem fazer a diferença na vida de milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade. A atual estrutura tributária do Brasil é marcada pela regressividade, onerando proporcionalmente mais os indivíduos de baixa renda do que os mais abastados. Nesse contexto, faz-se necessário promover mudanças que visem à desoneração do consumo, aliviando os encargos sobre os produtos e serviços essenciais, o que beneficiaria diretamente as camadas mais pobres da população.

Ao mesmo tempo, é fundamental avançar em direção a uma tributação mais progressiva da renda e do patrimônio. Estabelecer alíquotas que aumentem de acordo

com a capacidade contributiva de cada indivíduo ou família é uma medida justa, que contribuirá para a redução das desigualdades sociais e para uma distribuição mais equitativa da riqueza.

A arrecadação mais justa de impostos permitirá ao Estado não apenas investir em programas sociais como o Ceará Sem Fome, mas também em áreas fundamentais, como educação, saúde, infraestrutura e segurança pública. Dessa forma, o país estará pavimentando o caminho para um desenvolvimento sustentável e inclusivo, garantindo oportunidades iguais para todos os cidadãos.

Portanto, é imperativo que as autoridades em todos os níveis de governo se empenhem na discussão e implementação de políticas fiscais mais justas. O Programa Ceará Sem Fome nos mostra que, quando há vontade política e ações concretas, é possível promover mudanças significativas na vida das pessoas mais necessitadas. Unir esforços em prol de uma sociedade mais igualitária e livre da fome é um compromisso que deve ser abraçado por todos nós, cidadãos, governantes e instituições, em busca de um futuro melhor para o Brasil.

## **7.1 Conclusão com ênfase na necessidade de políticas integradas para a promoção da equidade social e segurança alimentar**

As ações governamentais do passado foram negligentes e assistencialistas, não abordando as desigualdades sociais estruturais existentes. No entanto, o Programa Ceará Sem Fome surge como uma iniciativa promissora e abrangente para combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional no estado. Ele visa reunir esforços públicos e privados para garantir o direito humano à alimentação adequada, apoiando a preparação de refeições para a população mais carente e incentivando a aquisição de insumos da agricultura familiar.

A importância da justiça fiscal também é enfatizada, destacando a necessidade de um sistema tributário mais justo e equitativo para reduzir as desigualdades socioeconômicas. Atualmente, a tributação indireta afeta mais fortemente as camadas dos mais pobres, enquanto os mais ricos pagam menos impostos proporcionalmente à sua renda. A progressividade no sistema tributário, incluindo um possível Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), poderia contribuir para a redistribuição de renda e financiar programas sociais, promovendo a equidade social.

No entanto, há desafios a serem enfrentados, como a crise econômica global, que afeta a capacidade de financiar programas sociais. Além disso, é necessário um amplo debate público sobre a implementação do IGF e outras medidas de justiça fiscal, para garantir uma tributação mais equitativa.

O Programa Ceará Sem Fome apresenta resultados positivos na redução da fome e extrema pobreza no estado, beneficiando milhares de famílias e impulsionando

a economia local. Ele se destaca por sua abordagem integrada, envolvendo parcerias com diferentes atores da sociedade e do poder público.

Em suma, a promoção da equidade social e segurança alimentar no Estado do Ceará requer uma abordagem abrangente, envolvendo políticas integradas, justiça fiscal e parcerias entre governo, sociedade civil e setor privado. O Programa Ceará Sem Fome é um exemplo promissor de iniciativa nessa direção, mas é preciso continuar buscando soluções criativas e efetivas para garantir o acesso a uma alimentação adequada e promover a igualdade de oportunidades para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. L. Insegurança alimentar: a influência da inflação no poder aquisitivo dos brasileiros (2015 a 2021). 28 Jun. 2023. Available at: <https://repositorio.unipampa.edu.br/handle/riu/8477>. Accessed on: 24 Jul. 2023.

CEARÁ SEM FOME. [s. d.]. Available at: <https://www.cearasemfome.ce.gov.br/>. Accessed on: 26 Jul. 2023.

CIVIL, C. Comitê Intersetorial do Ceará Sem Fome realiza primeira reunião e dialoga sobre prioridades e metas. 31 Jul. 2023. **Governo do Estado do Ceará**. Available at: <https://www.ceara.gov.br/2023/07/31/comite-intersetorial-do-ceara-sem-fome-realiza-primeira-reuniao-e-dialoga-sobre-prioridades-e-metas/>. Accessed on: 1 Aug. 2023.

DALLABRIDA, F. Análise da carga tributária sobre o consumo de itens essenciais pelas diferentes classes sociais: um estudo realizado na Serra Gaúcha. **repositorio.ucs.br**, 26 Jun. 2023. Available at: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/12475>. Accessed on: 26 Jul. 2023.

DA SILVA SANTOS, M. Crise estrutural e a precarização das políticas sociais brasileiras. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, vol. 1, no. 1, 2023. Available at: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/41189>.

DE CARVALHO SANTOS, L. A. EDUCAÇÃO FISCAL E JUSTIÇA FISCAL: RESSIGNIFICANDO E CONSTRUINDO A CIDADANIA. **Cadernos da FUCAMP**, vol. 18, no. 32, 15 Mar. 2019. Available at: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/1673>. Accessed on: 18 Jul. 2023.

DE CARVALHO SANTOS, L. A. Globalização e neoliberalismo: uma análise dos seus impactos sobre a justiça fiscal. **CDA journal California Dental Association**, no. 13, p. 442–456, 12 Jun. 2020. . Accessed on: 26 Jul. 2023.

DE CASTRO, J.; BRANCO, J. C. Geografia da fome. 1952. Available at: [https://www.academia.edu/download/46278825/Jos\\_e\\_de\\_Castro\\_-\\_Geografia\\_da\\_Fome-348P.pdf](https://www.academia.edu/download/46278825/Jos_e_de_Castro_-_Geografia_da_Fome-348P.pdf). Accessed on: 24 Jul. 2023.

DE MARTINO JANNUZZI, P.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Avaliação**, vol. 4, p. 40–61, 21 Aug. 2020. . Accessed on: 1 Aug. 2023.

DE OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. [S. l.]: Editora Contracorrente, 2020.

DILLARD, D. D. **La teoría económica de John Maynard Keynes**; teoría de una economía monetaria. [S. l.: s. n.], 1973.

DIREITO, D. do C.; KOGA, N.; LICIO, E. C. **(Des)Mobilização de capacidades na instrumentação de políticas** : o caso do Cadastro Único para Programas Sociais. 2023. Available at: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11942>. Accessed on: 26 Jul. 2023.

ESPÍNOLA, G. M. Desigualdades e políticas sociais: apontamentos sobre a não consolidação de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. **Estado, proteção social e segurança pública**, , p. 29, [s. d.] .

FÉ, M. A. B. M.; OLIVEIRA, L. C. de; ÁVILA, M. M. M. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. **Saúde e Sociedade**, vol. 30, no. 3, p. e190072, 23 Aug. 2021. . Accessed on: 25 Jul. 2023.

FERRONATO, J. S. **O imposto sobre grandes fortunas**: alternativa para reduzir a concentração de renda no Brasil. 2022. Available at: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/241091>.

LEI – CEARÁ SEM FOME. [s. d.]. Available at: <https://www.cearasemfome.ce.gov.br/lei/>. Accessed on: 25 Jul. 2023.

MADEIRA, M. C. O equilíbrio da tributação sobre a renda e sobre o consumo para o alcance de um bem-estar social mínimo. 2023. Available at: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33337>.

MAIA, P. E. **O imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária**. 2016. dissertacao de mestrado--programa de pos-graduacao em direito da PUC Minas ..., 2016.

MARIANO, J. J. C. Os impostos sobre o consumo como instrumento de concretização da justiça social no Brasil. 2023. Available at: <https://www.univates.br/bdu/bitstreams/58264f16-3aab-42a5-b5db-a2144d74b49e/download>.

MATIAS, D. L. da S. Carga tributária Brasileira como fator de aumento da desigualdade social. 2018. Available at: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/37101>. Accessed on: 25 Jul. 2023.

NUNES, G. S. Política tributária, distribuição de renda e regime de demanda : a evolução no Brasil entre 1988 e 2018. 2022. Available at: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/252792>. Accessed on: 1 Aug. 2023.

PASSOS, L.; GUEDES, D. da R.; SILVEIRA, F. G. Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar. **A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Social, , p. 93–111, 2018. .

SAAD, M. G.; BORTOLUZZO, A. B.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K. OS DETERMINANTES DA QUEDA DA DESIGUALDADE DE RENDA NAS REGIÕES BRASILEIRAS ENTRE 2001 E 2015. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, no. 104, p. e3510313, 8 May 2020. . Accessed on: 1 Aug. 2023.

SANTOS, É. G. Desigualdade social e justiça tributária. **Revista Virtual da AGU**, 2017. Available at: [https://www.kufunda.net/publicdocs/desigualdade\\_social\\_e\\_justica\\_tributaria.pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/desigualdade_social_e_justica_tributaria.pdf).

SANTOS, J. S.; COELHO, L. A. A VIABILIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COM VISTAS À ISONOMIA TRIBUTÁRIA. **Revista ibero-americana de ortodoncia**: publicacion oficial de la Asociacion Ibero-Americana Ortodoncistas, 2023. Available at: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9702>.

SILVA, M. A.; COSTA, A. B. Tributando o consumo: Uma análise sobre as políticas

tributárias do Brasil e do Paraguai. **Orbis Latina**, vol. 8, no. 2, p. 05–19, 2018. .

SOMBRA NETO, L. L.; SILVA, F. V. E. da; BARBOSA, A. C. M.; CARNEIRO, F. F.; PESSOA, V. M. Condições de vida e saúde de famílias rurais no sertão cearense: desafios para Agenda 2030. **Saúde em Debate**, vol. 46, no. 132, p. 148–162, 21 Feb. 2022. . Accessed on: 1 Aug. 2023.

ZUPPANI, V. C. DA TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA E SUA INFLUÊNCIA NO CUSTO BRASIL E NO FOMENTO DOS NEGÓCIOS: COMO A INSEGURANÇA JURÍDICA E COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO ATRASAM O CRESCIMENTO DO PAÍS. 22 May 2023. Available at: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/6356>. Accessed on: 25 Jul. 2023.



EIXO 4

# Memórias da Educação Fiscal



# EDUCAÇÃO FISCAL: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

Cicero Roberto de Melo<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Vamos iniciar a nossa conversa sobre Educação Fiscal lançando mão de uma proposição elementar na Filosofia, a relação sujeito-objeto. Dando vida à temática, como a enxergamos e como ela nos vê, nas múltiplas perspectivas, o ponto de vista e a vista do ponto.

Quando nos deparamos com o tema, dependendo do lugar de fala, encontramos vários olhares e abordagens, dentre elas, destacamos três dimensões: a moral, o dilema de pagar ou não os tributos; a técnica, *maktub*, vale o que está escrito; e a psicológica, o impulso de repúdio, tendo em vista o conflito do contribuinte com o Estado brasileiro acerca do poder de tributar para fins de custeio das atividades estatais.

O objetivo deste texto é focar no legado que a interação com o assunto pode nos proporcionar, na dimensão pedagógica, didático-metodológica e no letramento em Cidadania Fiscal. Os estudos dos conteúdos promovem informações e conhecimentos implicando mudança de comportamento frente ao ato de pagar e fiscalizar o tributo, acompanhando, monitorando, exercendo o controle social sobre o seu destino.

## 1 BREVE HISTÓRICO

A Educação Fiscal nos remete ao nosso processo sócio-histórico, ao passado colonial. As monarquias, via de regra, taxavam excessivamente seus súditos, causando revoltas. Estudar a temática vai além de compreender sobre as receitas

---

<sup>1</sup> Educador fiscal, professor da educação básica e superior, concursado na carreira magistério público da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, desde 1998. Licenciado em História. Especialista em Educação Fiscal e Cidadania pela Escola de Administração Fazendária (ESAF). Atualmente, é chefe da Assessoria de Educação Fiscal da Secretaria-Executiva da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, Coordenador do Programa de Educação Fiscal do Distrito Federal, Coordenador do Grupo de Educação Fiscal do Distrito Federal, Coordenador do GT 66 – Educação Fiscal do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) que coordena o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e o Grupo Nacional de Educação Fiscal (GEF).

e despesas orçamentárias do Estado, por conseguinte, nos conduz às nossas raízes historiográficas e à formação da nossa cidadania.

Antes vamos situar brevemente o percurso do surgimento da temática. Podemos demarcar três momentos bem significativos: o surgimento da ideia, a materialidade e a concepção.

A ideia remonta aos idos de 1945, no pós-guerra, que por meio de decreto o governo brasileiro instituiu um grupo de servidores para estudar e se aproximar do contribuinte objetivando a conscientização tributária.

Por sua vez, a materialidade acontece na metade da década de noventa quando o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), após diversas reflexões e estudos, concebe a importância do envolvimento ativo do contribuinte nos processos tributários. E, por fim, a concepção que ocorre no início dos anos dois mil quando, por evolução orgânica, com a maturação da proposta, o conceito passa de Educação Tributária para Educação Fiscal.

Nas décadas de 70 e 80 a proposta foi se desenvolvendo de forma sazonal com experiências isoladas. Vale destacar a iniciativa da Receita Federal do Brasil (RFB), que distribuiu, nos anos setenta, milhares de cartilhas nas escolas, bem como, merecem destaque as ações dos Estados do Espírito Santo, Ceará, Mato Grosso do Sul e São Paulo.

Em 1970, a Receita Federal protagonizou a *Operação Brasil do Futuro*, na busca de levar conceitos sobre Educação Tributária aos sistemas de ensino. A publicação “*Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda*”, de autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos, foi distribuída nas escolas do atual ensino fundamental.

O objetivo desta iniciativa foi levar às crianças elementos básicos para a formação de uma consciência alternativa ao estado de conflito entre o fisco e a sociedade. Essa atividade buscava mitigar os vícios culturais presentes na sociedade, promovendo a aceitação voluntária da cobrança dos tributos, estimulando a contribuição espontânea, além de promover a concepção da solidariedade tributária como aspiração de desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social.

Até que em 1996, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) criou um Programa e um Grupo destinados a organizar a disseminação da Educação Tributária de forma sistematizada. Por fim, no início dos anos dois mil, foi concretizada a parceria entre os ministérios da Fazenda e da Educação por meio da Portaria Interministerial nº 413/2002. Daí decorre um grande salto na abrangência e implementação do Programa.

Nesse contexto, a discussão acerca do tema Educação Fiscal vai tomando corpo, visando à conscientização da sociedade quanto à função do Estado de arrecadar os tributos e o dever do cidadão, enquanto contribuinte, de pagar os impostos, taxas e contribuições.

Entretanto, a Educação Fiscal não se restringe apenas às questões matriciais da receita tributária/fiscal, vai mais além, tornando-se um desafio, pois se trata de um processo de inserção de valores na sociedade, conscientizando e formando a cultura com a percepção de que o tributo assegura o desenvolvimento econômico e social, fundado em conhecimentos e conceitos sobre a sua função e a sua aplicação. Nesse sentido, o Programa contribui com o aprimoramento da cidadania para enfrentar os desafios presentes na sociedade brasileira na busca de articular um novo modelo de desenvolvimento com justiça fiscal e social, visando um futuro com bem-estar em conformidade com os preceitos constitucionais.

## 2 FUNDAMENTOS

Podemos afirmar com base na historiografia que o nosso processo sócio-histórico molda a cultura fiscal em nosso País. A colonização nos legou um impacto marcante na relação do cidadão com o Estado brasileiro quanto à prerrogativa constitucional de tributar, assim, possibilita a ideia difusa de que o recurso público é do governo, suscitando o afastamento das políticas públicas por parte do cidadão, ao mesmo tempo em que encoraja a desconformidade tributária, alimenta o enraizamento do patrimonialismo.

No Brasil, o exercício da missão de tributar e todos os seus componentes de conteúdo social eram tidos como desobrigados de qualquer entendimento pelo cidadão, caracterizando-se como atividade particular e interna do Estado. O governo não fornecia explicação sobre tributação e suas implicações nem informações sobre as finanças públicas, principalmente quanto aos gastos. Ao cidadão comum restava a condição de simples leitor do noticiário sobre elevação da carga tributária, criação de novos tributos, injustiças fiscais, aumento dos gastos públicos, déficit público, desvio de recursos, desequilíbrio das finanças públicas e seus efeitos sobre a inflação. ([www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao\\_fiscal/programas/pnef.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/programas/pnef.html))

De fato, podemos constatar que, até então, esses conteúdos tinham ficado ausentes das propostas dos cursos acadêmicos, e, em consequência, dos currículos escolares. Podemos identificar a Educação Fiscal como um tema de natureza complexa, urgente e abrangente (Tema Contemporâneo Transversal – BNCC e Resolução CNE/MEC nº 7/2010), cujo objeto dialoga com todas as áreas de conhecimento em diversos níveis de aprendizagem, podendo, ainda, ser desenvolvida metodologicamente por múltiplas dimensões didáticas, tendo como principal característica a transversalidade, fluidez e flexibilidade, alcançando os dois

níveis educacionais, básico e superior, ou seja, a educação formal, mas, também, a não formal e a informal chegando a todas as camadas sociais.

Dando sequência à nossa conversa acerca dos fundamentos da Educação Fiscal, vamos tomar como empréstimo a afirmação de que “o homem é um ser gregário por excelência”. Assim, tomaremos como referência o sentido mais profundo dessa proposição, qual seja, ser nós somos, é inegável, todavia nos tornamos humanos à medida que aprimoramos o relacionamento, o convívio com o outro.

Nesta linha, parafraseando Nietzsche, a gregariedade é o fenômeno pelo qual torna possível a humanidade. Ela oferece a sensação de conforto, amparo. A natureza da Educação Fiscal está no sentido do viver coletivo.

Quando falamos em Educação Fiscal estamos tratando da essência do conviver, que na contemporaneidade chamamos de cidadania. Cidadania é um termo, ou melhor, um conceito, melhor ainda, uma forma de ser, um lugar no universo da coletividade. Pertencimento. Expressão comportamental. Expressão sentimental.

A cidadania só faz sentido no convívio social. A aquiescência do construto civilizatório. Pois, o juiz da Suprema Corte norte-americana, Oliver Wendell Holmes (1841-1935), foi assertivo quando proferiu a frase em 1927 de que os *impostos são o preço que nós pagamos por uma sociedade civilizada*. Logo, o tributo tem uma função eminentemente social, o sujeito como financista e financiado ao mesmo tempo. O tributo encerra, por assim dizer, a possibilidade do aprimoramento civilizatório.

Até agora, temos uma grande pista da centralidade da temática. No entanto, tratar de Educação Fiscal, antes de tratar do tributo, da receita do Estado, do orçamento, do gasto público ou de quaisquer aspectos técnicos na área tributária, antes de tudo, é tratar da essência da cidadania na perspectiva da Fiscalidade, a cidadania na sua relação primária, embrionária, do sujeito com seus pares e com o ente público. A cidadania apesar de estar em circulação, principalmente, na sociedade ocidental, há quase três milênios e há um bom período como objeto de estudo, abastecer os fundamentos da temática como ponto focal.

A cidadania, sem o sujeito reconhecer o seu lugar de empoderamento na relação Estado-Cidadão, anula-se, ou melhor, torna-se incompleta. Até agora, o Estado tem se sobreposto àquele que o financia. Nesse sentido, a cidadania, à luz da Fiscalidade, propõe, no mínimo, o equilíbrio e a harmonia desta relação. É possível? A resposta é sim.

Se observarmos a dinâmica social de países como Dinamarca, Finlândia, Noruega, Coreia do Sul, por exemplo, constataremos a utopia no seu maior significado. A Fiscalidade pressupõe a ligação direta entre o Cidadão e o Estado, com o Cidadão na condição de contribuinte na dupla posição de financiador e, ao mesmo tempo, de beneficiário das políticas públicas, numa espécie de simbiose do presente, existencial.

Via de regra, o Estado moderno torna sustentável suas políticas por meio dos

tributos, salvo meia dúzia de países no planeta que se dão ao luxo de não buscar a receita via conformidade tributária, dado aos recursos naturais abundantes, no caso o petróleo. A arrecadação suplanta as necessidades da população que tem o privilégio de receber retorno sem o pagamento dos tributos, deixando claro que essa condição é uma exceção à regra.

A temática de Educação Fiscal, sem sombra de dúvidas, pode ser considerada como um tema complexo cujo objeto dialoga com múltiplos conteúdos de diversas áreas de conhecimento de forma transversal. Podemos apontar alguns assuntos que se conectam como temas afins, como por exemplo: sociedade, Estado, sistema econômico, sistema político, gestão pública, justiça social, ética.

Atualmente, a legislação educacional apresenta um leque de possibilidades transversais em torno de quinze temas integradores como oferta para desenvolvimento na educação básica em suas diversas etapas e modalidades, bem como, nas três grandes áreas de conhecimento. Fato que aponta a necessidade de mais empenho e estratégias de sensibilização para que ocorra a recepção nas instituições escolares da temática de Educação Fiscal. No entanto, a possibilidade do ensino para a vida na concepção da integralidade do sujeito e a relação deste com o seu território, torna-se terreno fértil para a abordagem dos conteúdos de cidadania fiscal.

Como sustentação do desenvolvimento da temática é imprescindível ter como ideais-forças o processo educativo, a educação como instrumental do agente transformador social; a cidadania como incentivo à participação individual e coletiva nos processos de mobilização do território; a ética como fundamento do respeito aos princípios universais; e, a política como palco para a boa governança. Esse conjunto de fundamentos geram um ambiente de aprendizagem favorável a criação de um ciclo virtuoso de mudança comportamental no âmbito da cidadania fiscal.

No entanto, nas últimas décadas, as mudanças tecnológicas impactaram o paradigma educacional, implicando aprimoramento do estado da arte da Educação Fiscal à busca de práticas pedagógicas inovadoras integradas a diversos recursos didáticos associados as novas tecnologias.

Nessa perspectiva, é necessário pensar em aprimorar a práxis, processos, conhecimentos e saberes que permeiam a Educação Fiscal. Além da tentativa de quebrar a resistência ao tema, verifica-se a necessidade de utilizar novas tendências educacionais e seus métodos que propõem uma aprendizagem com a construção do conhecimento de forma ativa, integrando gamificação, ludicidade, por meio dos objetos de aprendizagens que envolvem as metodologias ativas, como produção audiovisual, mídias digitais, aplicativo tecnológico que pode ser associado a técnicas milenares do teatro.

A busca pela inovação empregada no desenvolvimento da Temática, com a utilização da mecânica de jogos de forma lúdico-pedagógica articulada com a

expressão artística, o uso de meios audiovisuais e aplicativo gamificado, apoiados nos fundamentos das Metodologias Ativas, torna-se uma estratégia poderosa para mitigar a resistência ao conteúdo tributário e fiscal, além de facilitar a transposição didática.

### 3 PERSPECTIVAS

Visto isso, podemos afirmar que o objeto de estudo da temática é a cidadania na perspectiva da Fiscalidade, a Cidadania Ativa. A Cidadania Ativa é um conceito chave para a temática de Educação Fiscal, diz respeito ao comprometimento e a integração do indivíduo com a sua comunidade. O Cidadão Ativo é aquele que está integralmente inteirado e envolvido com os diversos fenômenos que circundam a comunidade a qual pertence. É sentimento de pertença.

Em se tratando de cidadania, consideramos o conceito de T.H. Marshall como referência para a partir dele mergulhar na cidadania brasileira. Marshall estudou, a partir da década de cinquenta, diversas nações, descobrindo um padrão para as conquistas dos direitos, na seguinte ordem: civis – inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento, de propriedade, e à justiça (século XVIII); políticos – de participação no exercício do poder político, de votar e ser votado, no âmbito institucional de autoridade pública (século XIX); e sociais – direitos relativos ao bem-estar econômico e social, à qualidade de vida, e à justiça social (século XX).

No entanto, segundo o historiador José Murilo de Carvalho, no caso brasileiro, a conquista dos direitos se deu numa lógica invertida da apresentada por Marshall.

Primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular (Getúlio Vargas). Depois vieram os direitos políticos... a expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de repressão política foram transformados em peça decorativa do regime militar... A pirâmide dos direitos [no Brasil] foi colocada de cabeça para baixo. (Carvalho, Cidadania no Brasil, 2003)

Nesse sentido, a base funcional, pragmática, operativa da temática está inspirada e alinhada com os preceitos constitucionais, a exemplo do bem-estar social e da garantia de direitos. Importante salientar alguns artigos como o primeiro, onde trata dos fundamentos da República e da constituição do Estado Democrático de Direito, em especial, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, destacando-se o parágrafo único, onde descreve que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

Outros artigos, a destacar, são o 3º, que se refere, dentre outras questões,

à solidariedade e ao combate às desigualdades; o 5º, que clama pela igualdade de todos perante a lei; e o artigo 6º, que preconiza que são *direitos sociais 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*. Direitos fundamentais, os quais atendem as necessidades da população por meio de políticas públicas viabilizadas pela arrecadação dos tributos.

Do ponto de vista educacional está alinhada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996; a Base Nacional Comum Curricular (BNCC); e a Resolução nº 7/2010, do Conselho Nacional de Educação (CNE). Assim, podemos conceituar a Educação Fiscal como um **processo de formação à Cidadania Ativa fundamentado na Fiscalidade**. Daí derivam-se os dois eixos estruturantes: a função social do tributo e o controle social do Estado, que agrega quatro focos temáticos, a saber: a Comunidade, a Cadeia Produtiva, a Contribuição e a Retribuição.

Este arcabouço estruturante compõe os elementos teóricos para o desenvolvimento dos objetos de conhecimento da Educação Fiscal. Conteúdos como estado, sociedade, economia, democracia, gestão pública, que associados ao tributo, formam o núcleo duro da aprendizagem.

Tudo acontecendo ao mesmo tempo num emaranhado de conhecimentos e interações que internalizados e praticados fazem sentido gerando mudanças de comportamentos frente às questões da fiscalidade. Nesse contexto, o aporte da Educação Popular freireana possibilita a transposição didática dos conteúdos trazendo a escuta e o diálogo a partir da territorialidade dos sujeitos.

Um Programa dessa envergadura não prescinde de valores, pelo contrário, apresenta uma quadratura com a ética, a honestidade, a transparência e a solidariedade, no sentido de consolidar as competências e habilidades para o desenvolvimento da Cidadania Ativa por meio da aprendizagem significativa visando a transformação de comportamento, empoderando o cidadão para a sua atuação consciente no espaço social.

Portanto, disseminar conhecimentos de Educação Fiscal é um imperativo para o aprimoramento da cidadania em sua amplitude e o desenvolvimento do processo civilizatório da nação brasileira. Uma oportunidade da utopia constitucional representada na natureza da Magna Carta de 1988, que é de ser uma Constituição Cidadã.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, ressaltamos a relevância da temática nos estudos das políticas

fiscais tendo em vista a criação do Grupo de Trabalho dentro do Confaz denominado de GT 66 – Educação Fiscal para tratar dos assuntos da Fiscalidade no campo tributário. A Educação Fiscal é tecnologia social, à medida que promove ações preventivas no universo fiscal por meio da mudança de comportamento do cidadão enquanto contribuinte e apresenta ferramentas que impactam positivamente as receitas e as despesas públicas.

É sabido que a estrutura de fiscalização estatal é insuficiente para mitigar todos os rastros tortuosos sobre o erário. A forma mais eficaz é tornar o próprio contribuinte um fiscal em potencial, empoderado, consciente dos direitos e das obrigações tributárias, da sua participação na contribuição e na fiscalização da destinação dos recursos públicos. Afinal, neste caso, cabe a máxima, *quem engorda o gado é olho do dono*.

É evidente que a situação da desigualdade na sociedade brasileira não se revela na falta de recursos, mas em sua má distribuição, geralmente, a economia brasileira se encontra entre as dez maiores no mundo.

Os países como os que foram citados neste artigo investiram na educação de suas respectivas populações, sendo esse o sentido e a direção para o crescimento econômico e o bem-estar social; o uso do tributo como instrumento de correção da desigualdade social. Antes do problema ser fiscal ele é educacional. Assim, acentua-se a necessidade do letramento da temática para a consciência cidadã.

No Brasil, o esforço é geracional melhorando cada geração, pois não se muda comportamento com fórmulas mágicas, os estudiosos apontam uma geração, meio século para impactar positivamente uma cultura.

Há muito a se fazer. A Educação Fiscal está caminhando para completar três décadas, o desafio é trocar a roda do carro com ele em movimento, para isso, faz-se necessário muita resiliência, persistência e determinação no aprimoramento do processo educativo.

Enfim, só se paga e se fiscaliza, conscientemente, o que se conhece, e conhecer é do campo do ensino e da aprendizagem. O nosso sistema tributário, além da regressividade, é um dos mais complexos do planeta. A Educação Fiscal tem muito a contribuir para a mudança desse cenário, em especial, no contexto de reforma tributária, antes, durante e depois desta.

Para que a política de cidadania fiscal surta o efeito desejado tem que ter a intensidade de uma iniciativa de caráter permanente, com execução nos três níveis federados de forma integrada e protagonizada pelas gestões fazendária e educacional conforme suas atribuições naturais de indutoras dos processos fiscais e educacionais no país, respectivamente.

É necessário avançar no aprimoramento da gestão pública com menos tecnocracia e patrimonialismo e com mais participação social. Aproximação do cidadão, baseada em conceitos e valores que visam uma gestão com transparência,

fundamentada nos princípios da administração pública, tão bem destacados na Constituição, voltada para o controle e eficiência dos resultados de forma mais descentralizada, com respostas que impactem positivamente, satisfazendo quem financia as políticas públicas, criando vínculo afetivo com a população, assim, aperfeiçoando a democracia, legitimando as instituições pela sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que ocorre a harmonia na relação do Estado com o Cidadão, abrindo janelas para o desenvolvimento sustentável com foco no bem-estar social.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, José Olímpio. **Senhor Cidadão, Você é o Patrão**. 5ª Ed. Belém/PA: Marques Editora, 2012.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação Fiscal no contexto social**. 5ª ed. Brasília: ESAF, 2014.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Relação estado-sociedade**. 5ª ed. Brasília: ESAF, 2014.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática dos recursos públicos**. 5ª ed. Brasília: ESAF, 2014.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função social dos tributos**. 5ª ed. Brasília: ESAF, 2014.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Grupo de Educação Fiscal – GEF**. Documento Base. 2ª ed. Brasília: ESAF, 2015.

CAMARGO, Orson. “Conceito de Cidadania”; **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/cidadania-ou-estadania.htm>. Acesso em 13 de outubro de 2022.

CARVALHO, José Murilo, **Cidadania no Brasil**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. “**Cidadania, classe social e status**”. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

VASCONCELOS, Maria Lucia Marcondes Carvalho e BRITO, Regina Helena Pires de. **Conceitos de educação em Paulo Freire**. 2<sup>a</sup>d. São Paulo: Editora Vozes, 2006.

# EDUCAÇÃO FISCAL: um processo de conscientização do servidor público

Dulce Ane Pitombeira de Lucena Capistrano <sup>1</sup>  
Maria Aurelina Farias de Araujo <sup>2</sup>  
Sandra Maria Olimpio Machado <sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

No ano de 1998, mediante o Decreto nº 25.326/1998, foi criado o Programa Estadual de Educação Tributária (PET) no âmbito do Estado do Ceará. Neste momento deu-se vazão ao programa que foi tema do Convênio de Cooperação Técnica entre União, Estados e Distrito Federal, assinado em 13 de setembro de 1996. O objetivo, à época, foi fomentar um programa de conscientização tributária, que levasse o cidadão a compreender o retorno social dos tributos (CEARÁ, 1998).

Já em março de 1999, aprovado pelo Conselho de Política Fazendária (Confaz), o nome do programa foi alterado para Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). No exercício de 2000, o programa passou a ser denominado como Programa Estadual de Educação Fiscal (PEF). O passo seguinte deu-se em dezembro de 2002, quando foi reformulado o Grupo de Educação Fiscal (GEF), que ampliou a sua composição para as três esferas de poder – Federal, Estadual e Municipal.

Aos poucos e de forma sistemática, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – Sefaz-CE, passou a ampliar seus canais de comunicação com a sociedade no esforço de apresentar ao cidadão cearense uma nova face de sua atuação, indo

---

<sup>1</sup> Diretora da Escola de Gestão Pública do Ceará – EGPCE. Auditora Fiscal Adjunta da Receita Estadual (Sefaz-CE). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Coimbra e UECE. Especialista em Administração (UECE). Graduada em Comunicação Social pela UFC e em Administração de Empresa pela UECE. Graduanda em Psicologia pela FBUNI. E-mail: dulce.lucena@egp.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Servidora pública lotada na Célula de Desenvolvimento de Pessoas – Cedep (Sefaz-CE). Auditora Fiscal Adjunta da Receita Estadual. Mestre em Administração de Empresas (UNIFOR). Especialista em Gestão de Pessoas (UNICRISTUS). Graduada em Administração de Empresas (UNIFOR). E-mail: aurelina.farias@sefaz.ce.gov.br.

<sup>3</sup> Secretária de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag). Auditora Fiscal da Receita Estadual. Mestre em Administração e Especialista em Contabilidade e Controle (UNIFOR) e em Ciências Humanas: Sociologia, História e Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Graduada em Ciências Contábeis (UFC), Administração (UNIFOR) e em Psicologia (Centro Universitário Farias Brito-CE). E-mail: sandra.machado@seplag.ce.gov.br

além da função de arrecadar os tributos e assim mostrar-se como uma organização educadora e parceira das melhorias da sociedade. Considerando a relevância do programa, através do Decreto nº 28.900/2007, foi criada na estrutura organizacional da Sefaz-CE, a Célula de Educação Fiscal – Ceduf (CEARÁ, 2007).

A partir daquela data, a Sefaz-CE passou a trabalhar assuntos específicos como direitos e deveres dos cidadãos, os principais tributos e sua importância para a sociedade, capacidade de investimentos públicos e a importância do controle social.

Neste ínterim, foi implementado um conjunto de ações de capacitação, sensibilização e educação corporativa voltado para formar um fisco mais próximo à sociedade, incentivador do exercício da cidadania, que para além da sua função de tributar, arrecadar e fiscalizar também soubesse promover o letramento fiscal e esclarecer a população da importância social do tributo para as iniciativas de desenvolvimento do Estado.

Desta forma, passa-se a vivenciar uma desconstrução de um agente do Fisco limitado às necessidades do seu cargo, por vezes distante do cidadão, para a construção de um servidor que escuta, dialoga e compartilha saberes e informações. Um Fisco que, em última instância, é incentivado a se comportar em consonância com a sua principal função: servir ao público.

Instalam-se, neste contexto, variadas reações a este novo *modus operandi* de arrecadação, tributação e fiscalização, que vão impactar na dinâmica da organização.

De um lado, uma parte dos servidores fazendários sentem-se muito mais desafiados e reconhecem a importância de saber informar, esclarecer e educar a população dos seus direitos e deveres fiscais. Conseguem, de fato, compreender que podem atuar em parceria com os contribuintes, tratando-os com respeito, inibindo a sonegação fiscal e atuando decisivamente em prol da justiça fiscal.

Uma outra parcela de servidores não acredita que esta parceria e abertura ao diálogo fosse possível. Afinal, historicamente, a crença, até então estabelecida, era de que o Fisco e os contribuintes estariam sempre em lados opostos, com interesses conflitantes.

Mudar esta mentalidade dualista, ampliar a visão do Fisco sobre o contribuinte e vice-versa não tem sido um processo simples. Mesmo na contemporaneidade, em que tanto se ressalta a importância da educação fiscal e até se premiam iniciativas voltadas para incentivar programas cidadãos, ainda se percebem retrocessos, vícios e velhos hábitos por parte de ambos: servidores e contribuintes.

Não obstante, os processos e iniciativas dos Programas de Educação Fiscal terem conquistado espaços nas administrações fazendárias de todo o país, sabe-se que o ponto central de êxito dessas iniciativas, perpassa pela cultura organizacional, com todos os valores, crenças e comportamentos, que a compõem.

Neste contexto, sabe-se que a cultura acompanha a organização em toda a sua existência e que é tecida diariamente por todos os sujeitos que fazem parte

do cotidiano da instituição, sejam os públicos interno e/ou externo. O arcabouço cultural não se modifica com o estalar dos dedos. Mudar cultura, portanto, requer um processo educativo contínuo.

Atualmente, a instituição confirma a relevância do PEF quando mantém em sua estrutura organizacional, órgãos de execução programática, cujas competências descrevem o desenvolvimento e implementação de estratégias para a educação fiscal nos diversos segmentos educacionais e sociais, bem como a execução de diretrizes dos programas relacionados à educação fiscal, dentre outras atribuições (CEARÁ, 2020).

Diante de todas as ações desenvolvidas pela Sefaz-CE, buscou-se apresentar neste artigo, dados colhidos mediante uma pesquisa documental, e depoimentos mediante consulta a servidores, para fundamentarem a ação de conscientização do servidor público diante da temática trazida pela educação fiscal.

Em um primeiro momento, será apresentado um breve histórico sobre a temática e em seguida enumeram-se os dados das ações desenvolvidas pela Sefaz-CE no sentido de formar disseminadores e facilitadores dos conteúdos da temática. Dando continuidade com a apresentação dos dados que comprovam o esforço realizado pelas capacitações, para promover a disseminação dos conceitos junto aos vários públicos em todo o Estado do Ceará.

Por fim, serão expostos os resultados obtidos com as pesquisas e depoimentos, a fim de que se possa refletir acerca das ações já implementadas, bem como o que pode ainda ser feito para uma mudança perene da consciência fiscal cidadã em nosso estado.

## 1 EDUCAÇÃO FISCAL: CONCEITOS, PILARES E AÇÕES DE CONSCIENTIZAÇÃO

Para o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF o conceito é amplo e desafiador pois deve ser compreendido como uma abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador (BRASIL, 2008).

Já em outra perspectiva o conceito de educação fiscal é formulado como um processo que busca implementar ações de ensino e aprendizagem baseado em três eixos ou pilares: valores, cidadania e cultura fiscal, assim relacionados: (RIVILLAS; VILARDEBÓ; MOTA; 2010).

- Valores – A educação baseada em valores pretende contribuir para

a construção de um cidadão mais crítico.

- Cidadania – Para compreender a cultura fiscal de um país. É importante que os cidadãos se reconheçam com direitos e deveres fiscais no exercício da cidadania.
- Cultura fiscal – Visa formar cidadãos conscientes das responsabilidades sociais, que pagam tributos e reconhecem a importância da transparência e da adequada gestão do gasto público.

Desta forma, compreende-se que as ações norteadoras promovidas pela Sefaz-CE visam, dentre outros pontos, desenvolver os servidores fazendários para a compreensão de seu papel como agente transformador e educador neste processo de disseminação dos preceitos da educação fiscal.

Trabalhar, portanto, a educação fiscal na Sefaz-CE vem exigindo dois movimentos sincronizados no tempo, na linguagem e nas abordagens: um interno, voltado para a reeducação dos servidores, e um externo, contemplando contribuintes, contadores, empresários, instituições de ensino e demais segmentos da sociedade.

Neste cenário desafiador de construção de pontes e parcerias, de transpor as barreiras e de conscientização do novo papel do servidor público, o PEF conta com aliados e ferramentas imprescindíveis: as ouvidorias e o portal da transparência - no sentido de dar voz ao cidadão, cabendo à área de Gestão de Pessoas a função de capacitar, sensibilizar, treinar e desenvolver de forma continuada os servidores para adotem postura de educadores e disseminadores, nos mais diversos segmentos da sociedade. À proporção que as áreas da Receita e Tesouro, também se ocupam de implementar parcerias com as empresas privadas e entidades como Fiec, Sebrae, Sesc, CDL, CRC, no sentido de abrir as portas da organização e dialogar sobre cidadania fiscal.

Como ação preliminar foram desenvolvidos cursos e formações, visando capacitar o servidor fazendário nos conceitos norteadores de educação fiscal, e, em seguida, formar tutores para atuarem nos cursos realizados na modalidade de educação à distância. As oportunidades estão descritas no Quadro 1.

### QUADRO 1 - AÇÕES DE CAPACITAÇÃO DESENVOLVIDAS PELA SEFAZ PARA SERVIDORES FAZENDÁRIOS - Exercícios de 2003 a 2022

CURSOS E FORMAÇÕES	QUANTIDADE DE PARTICIPANTES
Curso de Disseminadores da Educação Fiscal – DEF (EAD) - Promovido em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF)	229
Formação de Tutores (Presencial) Promovido em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF)	70
Curso de Aprofundamento para Tutores Promovido em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF)	62
Formações em Educação Fiscal	97
Curso Agentes de Cidadania	418
Curso Educação Fiscal e Cidadania Promovido em parceria com a Escola de Gestão Pública - EGPCE	435
Encontro Café com Saber	75
<b>TOTAL DE OPORTUNIDADES DE CAPACITAÇÃO</b>	<b>1.386</b>

Fontes: Relatórios do Programa de Educação Fiscal (PEF) – Célula de Educação Fiscal (Ceduc) - Exercícios 2003 a 2018 e Relatórios de Gestão da Capacitação – Célula de Desenvolvimento de Pessoas (Cedep) – 2007 a 2022.

Compreende-se, portanto, que essas formações foram implementadas objetivando gerar mudanças na relação Fisco e Contribuinte. Mudanças essas que não aconteceram de forma homogênea e absoluta, mas de uma forma processual, e que contribuíram para que a relação entre a Sefaz-CE e a sociedade venha se desenhando de forma mais transparente e dialógica.

## 2 ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES DE EDUCAÇÃO FISCAL DIRECIONADAS PARA A SOCIEDADE

Toda organização é um sistema vivo em interação contínua com o ambiente em que está inserida. Pensar na educação fiscal, como uma das atribuições da Sefaz, implica em compreender o seu funcionamento dentro da sociedade. Dessa forma, promover a educação fiscal abrange formar lideranças e servidores cidadãos comprometidos e, concomitantemente, alcançar a sociedade em geral.

Todo o esforço de contar com um corpo funcional que saiba agir no desenvolvimento de suas atividades laborais como verdadeiros educadores fiscais seria em vão se estes agentes públicos não encontrassem no seio social um espaço favorável ao desenvolvimento das temáticas norteadas pelo PEF.

Neste sentido, a Sefaz-CE reconhecendo a importância e a necessidade

de investir na educação fiscal no ambiente interno e externo, vem planejando, realizando e acompanhando um conjunto de iniciativas, contando com as parcerias de suas lideranças e equipes, bem como de instituições sociais, públicas e privadas. Relaciona-se no Quadro 02, os eventos de capacitação promovidos pela Sefaz-CE que tiveram como foco os conteúdos da educação fiscal e que, na sua maioria, foram patrocinados pelas unidades fazendárias da estrutura organizacional da Sefaz-CE, contando com a parceria de instituições públicas e privadas e com a participação dos servidores fazendários que atuaram como palestrantes, facilitadores, conteudistas, ou tutores.

**QUADRO 2 – EVENTOS DE CAPACITAÇÃO PROMOVIDOS PELA SEFAZ DIRECIONADOS AOS PÚBLICOS DISTINTOS – EXERCÍCIOS DE 2007 A 2022**

EVENTOS CURSOS, FORMAÇÕES, SEMINÁRIOS, PALESTRAS	PÚBLICO ALVO	QUANTIDADE DE PARTICIPANTES
Curso de Disseminadores da Educação Fiscal – DEF (EAD) - Promovido em parceria com a Escola Administração Tributária (ESAF)	Universitários Sociedade Civil Servidores Públicos	3.858
Capacitação – Educação Fiscal (Promovido pela Sefaz)	Jovens – Primeiro Emprego, ONG Condomínio Digital Maracanaú	518
Formação Monitores da Educação Fiscal (Promovido pela Sefaz)	Alunos da Escola Pública Estagiários de nível médio	757
Projeto Educação Fiscal – Uma prática cidadã - Promovido em parceria com a PMF – Regional IV.	Alunos de 21 escolas municipais	19.000
Seminário Regional de Educação Fiscal 10ª CREDE - Russas (CE)	Professores e servidores da CREDE	93
Seminário Regional de Educação Fiscal 3ª CREDE – Acaraú (CE)	Professores e servidores da CREDE	40
	CREDE	
IV Seminário de Educação Fiscal “10 anos construindo a cidadania no Ceará” Organizado pela Célula de Educação Fiscal, em parceria com a Secretaria de Finanças dos Municípios, Receita Federal do Brasil, Centresaf-CE, Seduc.	Sociedade Civil	250
Oficina de sensibilização para a Formação do Grupo de Educação Fiscal no Município de Fortaleza (CE).	Servidores públicos municipais	240
Evento “Olho Vivo no Dinheiro Público” Patrocinado pela Controladoria Geral da União – CGU. Participação dos servidores fazendários como palestrantes.	Representantes dos Conselhos Comunitários nos municípios: Pereiro, Iracema, Alto Santo, S. João do Jaguaribe, Russas, Limoeiro do Norte, Palhano, Itaiçaba	100

Palestras - “Programa Jovem Educa Jovem” em parceria com a Seduc.	Alunos das escolas de ensino médio da rede estadual.	850
Lançamento do “Projeto de Cidadania” - Aracati	Alunos do 3º ano do Ensino Médio	30
Curso de Educação Fiscal – Fundação Demócrito Rocha em 12 fascículos. Jornal O Povo. Servidores fazendários como conteudistas.	Sociedade Civil	33.000
Programa Jovem Bombeiro Voluntário Conjunto José Walter	Corpo de Bombeiros Militar do Ceará	55
Documentos Fiscais e Cidadania Programa Cidadania Tributária	Universitários	100
Cursos Presenciais em Educação Fiscal Credes – Horizonte, Russas, Icó, Maracanaú e Sobral.	Professores do ensino público	180
Trabalhando Educação Fiscal nas Escolas	Escolas Estaduais e Municipais	100
Palestra Educação Fiscal Colégio de Procuradores do Estado	Procuradores	31
Palestras: Temas da Educação Fiscal	Conselheiros – Escolas Municipais Universitários - Faculdades Cearenses Fortaleza e Juazeiro do Norte	410
Palestras de Sensibilização – Conceitos de Educação Fiscal – Pacajus (CE) Em parceria com a SRFB.	Jovens do Projeto Jovem – Primeiro Emprego	86
Palestras de Sensibilização – Fortaleza e Juazeiro do Norte	Funcionários municipais e Prefeitos	111
Noções sobre Educação Fiscal Prefeitura de Acopiara e Sebrae	Sociedade Civil	130
Palestras de Sensibilização – Fortaleza Programa CDL Móvel	Sociedade Civil	120
Palestra Educação Fiscal Fórum de RH das Organizações Públicas	Gestores de de RH de organizações públicas	160
Palestra: A função social dos tributos Faculdade Lourenco Filho	Universitários	79
Curso: Tributos Estaduais Núcleo de Apoio Contábil Fiscal (NAF)	Universitários	60
Curso: Introdução a Educação Fiscal Parceria: STDS e Fundação Sintaf	Jovens Estagiários	60
Seminário de Educação Fiscal do Cariri Promovido em parceria com a Delegacia Regional da Receita Federal e a Universidade Federal do Cariri (Juazeiro)	Sociedade Civil Universitários	176
<b>TOTAL DE OPORTUNIDADES</b>	—	<b>60.535</b>

Fonte: Relatórios do Programa de Educação Fiscal (PEF)- Exercícios 2003 a 2018 e Relatórios de Gestão da Capacitação – Célula de Desenvolvimento de Pessoas (Cedep) – 2007 a 2022

Parte dessas ações voltadas para o público de universitários teve como objetivo introduzir atividades de extensão a fim de inserir neste público, noções de tributos estaduais, de documentos fiscais e de cidadania. Esse trabalho de disseminação da cultura da educação fiscal, conduzido sob a coordenação do Grupo de Educação Fiscal (GEF), realizado nos estados e municípios, quando são levados às Instituições de Ensino Superior já configura um embrião de futuras atividades de extensão

(SIQUEIRA, 2014).

É correto afirmar que tais ações tiveram início com o Curso de Disseminadores da Educação Fiscal que contou com o acompanhamento de servidores atuando como tutores, o que lhes trouxe um benefício duplo: à medida que compartilham seus talentos, também estão aprimorando seus conhecimentos.

Nestas ações, com diversos públicos, pode-se perceber, então, que servidores e sociedade começam a enxergar um ao outro de forma diferente, tendo uma abertura para ouvir e receber informações sobre os tributos, sua função social, gestão pública, dentre outros temas, diminuindo a desconfiança, aprendendo a dialogar e, especialmente, caminhando ao encontro de pontos em comum: o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Não há como se falar que esta relação Fisco - Contribuinte é completamente harmônica e dialógica ainda, mas não há como negar que passos importantes foram dados e que hoje, o terceiro e mais importante sujeito foi acrescentado ao processo, exigindo respeito, melhores serviços e exigindo o seu lugar de destaque: o cidadão.

### 3 RESULTADOS OBTIDOS

Considerando os eventos realizados no período de 2003 a 2022, tanto para os servidores fazendários, colaboradores, universitários, bem como para a sociedade civil em geral, solicitou-se aos facilitadores, por mensagens, que respondessem às seguintes perguntas:

(i) “De que forma as capacitações que você participou: Curso Disseminadores, Formação de Tutores, Seminários, Rodas de Conversa e outras, versando sobre a Educação Fiscal, contribuíram para a sua percepção da relação Fisco x Contribuinte na sua trajetória como servidor público?”

(ii) “Na sua opinião, como as ações, capacitações, palestras e outras que a Sefaz (Cedep e Ceduf) ofereceu aos jovens estagiários (Monitores da Educação Fiscal), universitários, Comunidade e ONGs, foram capazes de sensibilizar os participantes para a cidadania, a função social dos tributos e para o controle social?”

Dentre as mensagens recebidas, destaca-se a percepção do servidor Fernando José Ferreira Pimentel, lotado no Núcleo Setorial de Auditoria de Juazeiro do Norte: “Os cursos de formação de Educador Fiscal que participei contribuíram e continuam contribuindo para minha percepção da relação fisco x contribuinte. Entender os conceitos de Cidadania Fiscal fortaleceu que devemos fazer muito mais do que fazemos como servidores públicos do fisco, despertando nossa capacidade de sermos cada vez melhores.”

Discorrendo sobre os conteúdos de Educação Fiscal, a servidora Luiza Ondina Santos Mota, lotada na Célula de Documentos Fiscais (Cedot), mencionou: “Na

perspectiva do objetivo da existência, do próprio Estado, com seus organismos normativos, executores e gestores das políticas públicas de atendimento às necessidades sociais, a Educação Fiscal deu luz aos conceitos "função social do tributo" e "transparência na gestão dos recursos públicos".

A servidora Germana Parente Neiva Belchior, Auditora Fiscal Jurídica da Receita Estadual, atualmente cedida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, órgão da estrutura do Ministério da Educação, destacou:

O aprendizado que obtive durante essas formações foi fundamental para ampliar minha visão sobre o papel do Estado na vida das pessoas, por meio da função social dos tributos. Por muito tempo, a relação entre Fisco e contribuinte foi baseada numa visão dual e maniqueísta. Um Fisco ostensivo, figurado numa imagem de "leão", pautada na legalidade forte e excessivamente burocrática. Uma relação baseada no temor, no comportamento de repreensão e sanções para os contribuintes. Não basta arrecadar. Percebi a importância do trabalho realizado na Sefaz-CE, fortalecendo em mim o papel de servidor cidadão. A Educação Fiscal pode contribuir para desenvolver um novo relacionamento entre Fisco, contribuinte e sociedade e, ainda, de ser servidor público.

Por sua vez o servidor Argemiro Torres Neto, Auditor Fiscal da Receita Estadual, que foi gestor da Célula de Educação Fiscal da Sefaz-CE, afirmou:

Acredito que todo o trabalho desenvolvido pelo ser humano, só é bem realizado se o executor tiver a convicção de seu sentido e a abrangência de seus benefícios. Eu o encontrei na minha trajetória como servidor público quando tive o conhecimento dos princípios que norteiam a Educação e Cidadania Fiscal. Tive a percepção mais abrangente do meu papel como participante, de arrecadador de recursos para que o Estado tenha condições de atender as demandas da sociedade e para seu desenvolvimento.

O servidor Kleber Junior da Silveira, lotado na Assessoria de Controle Interno e Ouvidoria - Ascoi, e Argemiro Torres Neto, Auditor Fiscal da Receita Estadual, relataram as suas experiências na facilitação dos cursos e eventos realizados para os públicos distintos:

Sem dúvida, as capacitações e os eventos oferecidos pela Sefaz aos monitores de educação fiscal, universitários, Organizações Não Governamentais e aos demais cidadãos contribuíram decisivamente para a compreensão dos conceitos de cidadania, da função social dos tributos e do controle social. Muito mais do que compreender o significado, a disseminação da educação fiscal tem o mérito de motivar a participação

cidadã, por meio da conscientização de que os tributos têm uma função social ímpar, qual seja o financiamento da vida em sociedade, tendo na prestação de serviços públicos de qualidade um propósito nobre, digno de esforços coletivos realizados pelo controle social dos gastos públicos (Kleber Júnior)

Uma experiência marcante, pois tive o privilégio de estar participando do processo. O simples conhecimento dos conceitos básicos de educação fiscal pelos jovens é como uma descoberta de uma realidade que existe na vida de cada indivíduo e que ele não observava.

Sua percepção prática de seus deveres e direitos e a descoberta de ferramentas de como conseguir cobrar da sociedade e do poder público a qualidade dos serviços prestados do Estado. É como uma mudança de situação alheia ao Estado e torná-lo participante desta engrenagem que muita afeta as nossas vidas (Argemiro Torres)

O relato da servidora Imaculada Maria Vidal da Silva, lotada na Corregedoria - Cosef enfatizou o desenvolvimento do Programa de Educação Fiscal no âmbito da Sefaz-CE:

Ao longo de 25 anos a Sefaz tem realizado um trabalho muito reconhecido nacionalmente no âmbito da educação fiscal. As capacitações oferecidas a professores (como principais disseminadores da temática) foram pontos de destaque. Ressalto o curso Disseminadores de educação fiscal realizado em parceria com a extinta Escola de Administração Fazendária - ESAF contribuiu para a formação de milhares de professores no nosso estado, ao longo de mais de uma década. A Sefaz também ofertou capacitação presencial em todas as Coordenadorias Regionais de Educação, também direcionada a professores e técnicos educacionais. Realizou seminários e palestras com foco na educação para a cidadania. Sempre buscando parcerias com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria de Finanças de Fortaleza, entre outros. Para alunos, o foco tem sido centrado nas palestras de sensibilização, e em cursos direcionados principalmente a estudantes universitários, em projetos específicos voltados à educação fiscal, no qual se destaca o Núcleo de Apoio Contábil-Fiscal que conta com a participação de estudantes de contabilidade.

Diante dos depoimentos dos servidores observou-se que as ações relacionadas nos Quadros 01 e 02 contribuíram para o autodesenvolvimento e fundamentou a disseminação dos conceitos e reflexões acerca do papel do servidor público e

do papel que a sociedade precisa ocupar enquanto agente do controle social na aplicação dos recursos públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É para o cidadão, por ele e com ele, que se deve construir uma nova concepção do servir ao público e do papel do Estado. É este cidadão, que, por vezes, não é conhecedor de todos os seus direitos, que precisa ser enxergado, respeitado, compreendido e, sobretudo, valorizado, por servidores e contribuintes/empresários.

Sem essa concepção que valoriza o cidadão, que acredita e luta para a construção de um estado ético, humanitário, comprometido com a qualidade de vida da população cearense e sem um conjunto empresarial que pratica a responsabilidade social, estamos repetindo modelos do passado, falando de cidadania sem praticá-la de fato, pronunciando o nome sociedade, sem enxergá-la e sem se enxergar nela. O que é lastimável.

Percebe-se, portanto, que a educação fiscal vem ampliando seus espaços de atuação, tendo desde 2007 uma equipe específica de trabalho para elaborar e realizar as suas atividades junto aos públicos interno e externo. Pode-se dizer que o PEF está tão entrelaçado e em consonância com o exercício da cidadania, que já não há como vislumbrar uma sociedade igualitária, justa e próspera sem este fazer.

Observa-se, ainda, que, a partir do histórico do Programa e das ações de capacitação apresentadas neste artigo, pode-se auferir que a Sefaz-CE vem investindo continuamente na educação fiscal, notadamente junto aos seus servidores e colaboradores, bem como dando a sua contribuição para a disseminação dos conteúdos para a sociedade.

Não obstante o reconhecimento da importância do Programa de Educação Fiscal para o fomento da cidadania, ainda se ressalta a insuficiência de pesquisas mais voltadas para o público interno, a fim de se averiguar a efetividade e de que maneira as ações implementadas resultam em uma efetiva mudança de postura profissional do servidor fazendário.

Considerando-se a atuação dos Disseminadores e Monitores da Educação Fiscal, a participação das lideranças e das equipes nas ações de capacitação, pode-se arriscar em afirmar que os servidores valorizam a educação fiscal. No entanto, pesquisas mais focadas em demonstrar o resultado das ações dos servidores que aderem ou contribuem com a disseminação mais efetiva dos conceitos da educação fiscal seriam muito bem-vindas.

Destaque-se que há um registro indispensável a ser feito neste artigo, em função de uma evidência que se impõe naturalmente. A Sefaz-CE realizou, e aqui estão todos listados, 35 (trinta e cinco) eventos de educação fiscal para diversos

públicos ao longo de anos. Entre eles, 32 (trinta e dois) atraíram pessoas interessadas na dimensão de dezenas ou centenas. Entretanto, 3 (três) desses momentos de ação de educação alcançaram um patamar bem mais alto, chegando aos milhares de participantes. Especificamente, um deles, mais de 3 mil, um outro, 19 mil e um terceiro, 33 mil inscritos. Uma análise das características e circunstâncias de cada um desses três empreendimentos de educação fiscal se impõe.

Convém avaliar cada fator dessas três ofertas e conhecer com profundidade e rigor os elementos que contribuíram para o alcance de um quantitativo que escapa da média e fazer um mapeamento das ações de cada um dos três. O que se pode encontrar nessa pesquisa pode apontar caminhos e estratégias para sensibilizar frações cada vez mais expressivas da sociedade civil e trazê-las para o campo da cidadania fiscal.

E, por fim, incluir a educação fiscal na estrutura da Sefaz-CE, compor unidades e equipes para cuidar especificamente do tema são relevantes iniciativas. Sobretudo, é no cotidiano da instituição, na forma do servidor público abordar, tratar e dialogar com os contribuintes, que a essência da educação fiscal se traduz em ações efetivas, que contribuem com a cidadania e justiça fiscal e, conseqüentemente, com a construção de uma sociedade mais consciente de seus direitos e deveres.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. 3. ed. rev. e atual. Brasília, 2008. 51 p. (Série Educação Fiscal, caderno 1).

CEARÁ, **Decreto nº 25.326, de 23 de dezembro de 1998**. Aprova a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda, e dá outras providências. DOE 26 dez.1998.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 28.900, de 27 de dezembro de 2007**. Aprova a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda, e dá outras providências. DOE 28 dez. 2007.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 33.882, de 30 de dezembro de 2020**. Altera a estrutura organizacional e aprova o Regulamento da Secretaria da Fazenda. DOE 31 dez 2020.

RIVILLAS, Borja Diaz; VILLADERBÒ, Andréa; MOTA, Luiza Ondina Santos. Educação Fiscal no Brasil e no Mundo. In: VIDAL, Eloísa Maia (org.). **Educação Fiscal e Cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2010.

SEFAZ, **Relatórios Programa de Educação Fiscal (PEF)**, Ações Realizadas nos exercícios de 2003 a 2018, Célula de Educação Fiscal. Ceará. .

\_\_\_\_\_, **Relatórios de Gestão e Capacitações**. Ações de Capacitações Realizadas. Exercícios de 2007 a 2022. Célula de Desenvolvimento de Pessoas - Cedep. Coordenadoria de Gestão de Pessoas. Cogep. Ceará.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Educação Fiscal e Cidadania**. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2014. 152 p. (Coleção Educação Fiscal e Cidadania).



EIXO 5

# Práticas exitosas da Educação Fiscal no último quadriênio

# CENTRO DE MEMÓRIA DA FAZENDA: A EXPERIÊNCIA DE UM EQUIPAMENTO CULTURAL NA DISSEMINAÇÃO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO CEARÁ DE 2019 A 2022

Francisco Fabrício da Silva Monteiro <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A construção da memória é uma prática inerente aos seres humanos em suas relações sociais. No entanto, uma das grandes limitações impostas ao homem é o esquecimento e, por esse motivo, são planejados e elaborados diferentes meios de preservação. Para Pierre Nora (1993), a formação da memória configura um local de guarda e preservação entre o passado e o presente, atribuindo, assim, o conceito de “lugares de memória”. Esses, segundo o autor, estabelecem uma forma de pensar e compensar as práticas coletivas, em um espaço que mantenha salvaguardado o elo entre o indivíduo e suas experiências, por meio da materialidade.

No contexto da coletividade, Le Goff (1990) coloca a memória como uma questão necessária, justamente porque ela representa a junção das experiências que estão relacionadas intimamente com a identidade social, que pode ser plural em suas mais diversas possibilidades, participando sempre dos acordos estabelecidos pelos grupos sociais (Rodrigues, 2012: 3).

Assim são as experiências encontradas ao longo da história da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz-CE) e a sua atuação no cotidiano da sociedade cearense, visto que, há um esforço de preservação do patrimônio. À priori é natural que nos questionemos sobre a dicotomia entre um órgão genuinamente administrativo e a sua relação com a cultura e com preservação patrimonial.

Segundo os relatos presentes, a Sefaz-CE se destaca em âmbito nacional, visto que há uma iniciativa em promover um espaço que contextualize não só a guarda dos seus bens materiais, mas que disponibilize, por meio de seu equipamento cultural, uma ação educativa de construção da cidadania, que discorreremos neste relato.

---

<sup>1</sup> Historiador, especializando em gestão cultural, especialista em conservação e restauro e educador museal no Centro de Memória da Fazenda, com experiência na área de Patrimônio Cultural e Memória.

## 1 A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ

A Sefaz-CE busca desenvolver, para além das competências de sua gestão pública, um fortalecimento da relação e atuação com a sociedade por meio da sua missão: “melhorar a vida das pessoas arrecadando com justiça e gerindo com excelência os recursos financeiros da sociedade” (Weyne e Amorim, 2021: 9).

Entre as atividades em que a Sefaz promove o fortalecimento da sua relação com a sociedade, destacamos: as ações de comunicação, os programas de educação fiscal (PEF CE), de incentivo a emissão de documentos fiscais (Sua Nota tem Valor), de conformidade tributária (Contribuinte Pai d’Égua), e as entrevistas com servidores aposentados e familiares (Memória Viva)<sup>2</sup>, este último contempla as histórias que estão no âmbito da oralidade e são armazenadas por meio de gravações audiovisuais. Esses processos de captação de entrevistas são importantes, pois permitem uma compreensão do cotidiano que os documentos, ditos oficiais, não abarcam. Assim como destaca Montenegro Torres (2007), o processo de gravação e uso das mídias, como forma de arquivar os documentos para a pesquisa, vem transformando os resultados das investigações históricas através da acessibilidade às fontes e delas à manutenção da memória institucional.

Partindo do pressuposto de se dispor de um local físico específico, onde a interação com a sociedade e a exposição dessas atividades fossem, ao mesmo tempo, um ambiente de troca e de conhecimento, potencializados a partir de um espaço de memória, educação e cultura, surge a proposta de um centro de memória.

Segundo o projeto<sup>3</sup> que discute o processo de reabertura do espaço, a motivação geradora seria possibilitar pensarmos de forma ampla, crítica e afetiva a história da Instituição, seus valores e visão de mundo, a cidadania fiscal e a transformação social. Dessa forma, a fim de conjugar tais objetivos em uma ação concreta, foi materializado o Centro de Memória da Fazenda.

Para entendermos o processo de consolidação do espaço cultural da Sefaz-CE, reportaremos à história dos 186 anos da Secretaria envolta na economia, nas vivências e no recorte histórico de um Ceará em constante mudança, no âmbito econômico, social e urbanístico.

Criada pela Lei de nº 58, de 26 de setembro de 1836<sup>4</sup> como Thesouraria Provincial, sendo uma das mais antigas instituições públicas do Estado e tendo José Martiniano de Alencar como governador da província, a Thesouraria exerceu a

<sup>2</sup> SEFAZ/CE. Projeto Memória Viva. Disponível em: <[https://www.youtube.com/playlist?list=PLi-GTV7wtU6xZTQ6X\\_Gt0hGHVeZigZi2Q](https://www.youtube.com/playlist?list=PLi-GTV7wtU6xZTQ6X_Gt0hGHVeZigZi2Q)>. Acesso em: 25/08/2022

<sup>3</sup> CEARÁ. Portaria nº 178, de 21 de maio de 2021. Institui a comissão do projeto SEFAZ 185. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, Série 3, Ano XIII, Nº 119

<sup>4</sup> WEYNE, S. M. M. (Org.) ; AMORIM, M. W. (Org.) Sefaz: tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Ceará, 2006. p.49

função de arrecadadora geral.

Dessa forma, passou a funcionar no Ceará um órgão de arrecadação geral (a Tesouraria da Fazenda) e um outro de natureza provincial, essa última fixando as raízes fazendárias em solo alencarino. Cumpre-nos destacar que, desde sua gênese, as atividades que lhes foram atribuídas abrangiam tanto a receita quanto a despesa do governo cearense. (WEYNE, S. M. M. e AMORIM, M. W. 2006, p. 49)

A obra *Sefaz: Tributo à História* concretiza um roteiro reflexivo em torno da história desta Secretaria e do tributo, no Brasil e no mundo. Organizada pela própria Instituição, por intermédio da historiadora Walda Maria Mota Weyne e do servidor fazendário Márcio William França Amorim, o livro apresenta um relato cronológico e sistemático dos momentos incisivos da instituição, como um dos órgãos importantes para a estrutura político-administrativa.

A possibilidade de gerir os próprios recursos foi um grande avanço para a população cearense e para o desenvolvimento do Estado. O Fisco exerce um papel fundamental na garantia do suporte financeiro para a implementação dos projetos, ações e serviços essenciais para toda a população cearense. A partir desta compreensão, segundo Batista Aragão (1993, p.49), em 1842 foram criadas as Coletorias no interior do Estado, com a finalidade de descentralizar a arrecadação dos tributos e adentrar o interior.

A Thesouraria teve marcante participação no movimento de abolição do regime escravocrata no Estado do Ceará. Neste período, o processo de venda de escravizados era visto como um investimento que gerava lucros aos proprietários, pois atividades mais modernas eram feitas a partir desta mão de obra. A Sociedade Cearense Libertadora, instalada no dia 8 de dezembro de 1880, foi criada por um grupo de abolicionistas e teve como um de seus presidentes João Cordeiro, que também foi o primeiro representante dos Negócios da Thesouraria. Neste clima antiescravista, a Thesouraria Provincial engajou-se na luta, fortalecendo a causa abolicionista, fazendo valer, mediante cobrança de tributos, as Leis Provinciais que apressaram o fim do tráfico escravista no Ceará.

Batista Aragão (1993, p.67) relata que, com o advento da República, a Thesouraria Provincial teve seu nome alterado na Constituição Estadual de 1891 para Secretaria da Fazenda, elaborado de acordo com o modelo federativo adotado pelo novo regime e constituindo secretariado, em sua maioria, membros da elite cearense, grande parte dos representantes da pasta são naturais da capital e cidades do interior que detinham uma forte influência no comércio de exportação no estado.

Ao longo do tempo, a Secretaria da Fazenda investiu em infraestrutura, equipamentos e capacitação de pessoas. Destaca-se a construção do edifício-sede,

em 1927, primeiro prédio tombado pelo Patrimônio Público Estadual, em 1982<sup>5</sup>. Idealizado pelo engenheiro José Gonçalves da Justa, o palácio caracteriza-se pelo seu estilo eclético, que une elementos inspirados nas escolas renascentista e neoclássica, e até os dias atuais ocupa a sede da instituição.

“[...] A edificação tem dois pavimentos, sendo o piso do pavimento superior em concreto armado. As fachadas apresentam vários elementos decorativos e são marcados pelos acessos principal e lateral, que possuem colunas apoiadas sobre mísulas e balcões com balaustrada. O acesso principal é encimado por um Torreão com linhas barrocas. As aberturas do pavimento térreo apresentam Vergas em arco pleno, enquanto as do superior são em arco abatido. O espaço interior possui como elemento marcante uma escada central em madeira, iluminada por amplo e colorido vitral.”<sup>6</sup> (SOUZA, Simone de. 1995, p. 107).

## 2 UM CENTRO PARA A MEMÓRIA INSTITUCIONAL

Equipamentos culturais e instituições se relacionam como proposta de preservação de seus legados. Considerando que a discussão feita por muitos grupos e instituições, sobre as atividades voltadas para a consolidação de equipamentos com o intuito de salvaguardar suas memórias, emergem do interesse de valorizar suas histórias e resgatar o que para Gilberto Nogueira (2014) seria o legado de virada cultural, onde as questões de uma nacionalidade singular desdobram-se numa pluralidade de singularidades locais, ou seja, o que era restrito a um único grupo social, passaria a compor um diálogo entre as diversas expressões de sua cultura local, tendo como ponto de partida o processo retrospectivo, e reivindicando dentro do diálogo crítico a formação de sua identidade. “A memória se tornou plural. Outras vozes, narrativas, apropriações e sentidos passaram a informar e a conformar a memória de si e a memória nacional.” (NOGUEIRA, 2014, p. 52).

Os estudos de Pedro Paulo Funari e Sandra de Cássia Araújo Pelegrini (2009) contextualizam o processo de formação do patrimônio nacional, sua consolidação no mundo, na América Latina e em especial no Brasil, destacando a estruturação dos processos legislativos. Como garantia de proteção, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, em seu artigo 216, impulsiona a criação de um novo instrumento de preservação, ampliando assim a possibilidade de um

<sup>5</sup> CEARÁ. Decreto nº 15.084, de 12 de janeiro de 1982. Tombo Estadual segundo a lei nº 9.109 de 30 de julho de 1968.

<sup>6</sup> SOUZA, Simone de. Guia dos bens tombados do Ceará. Fortaleza/CE: Secretaria de Cultura e Desporto, 1995, p. 107.

conceito prático para a noção de patrimônio e seu legado.

“Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. (BRASIL, 1988, art. 216)

Entusiasmado pelo “boom da memória” (NOGUEIRA, 2014, p.49,) muitos equipamentos como museus, memoriais, espaços de cultura, igrejas e edificações históricas começaram a tomar forma, principalmente nas perspectivas de uma maior divulgação de suas atividades, como também na abertura de seus acervos, permitindo uma releitura, que para Régis Lopes Ramos (2020) não proporcionasse o caráter celebrativo e sim a reflexão crítica do agir e existir de cada instituição.

Um dos grandes desafios para os museus ao longo da história foi a definição social e constitutiva de suas ações, uma vez que muitos desses espaços passaram pelas mais diversas ressignificações. Por isso, em 24 de agosto de 2022, como resultado de um longo e amplo processo de construção colaborativa, o ICOM (Conselho Internacional de Museus), durante a Conferência Geral em Praga, concluiu que:

“Um museu é uma instituição permanente, sem fins lucrativos e ao serviço da sociedade que pesquisa, coleciona, conserva, interpreta e expõe o patrimônio material e imaterial. Abertos ao público, acessíveis e inclusivos, os museus fomentam a diversidade e a sustentabilidade. Com a participação das comunidades, os museus funcionam e comunicam de forma ética e profissional, proporcionando experiências diversas para educação, fruição, reflexão e partilha de conhecimentos”. (CONFERÊNCIA GERAL DO ICOM, 2022, Praga)

Pensando nesta perspectiva de valorização e consolidação dos museus como espaços de memórias e interação social, em 2017, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) mantém, dentro do seu cronograma de atividades anuais, a 11ª Primavera de Museus, que trouxe como tema “Museu e memórias”. Segundo o texto de referência<sup>7</sup>, o evento teve como propósito que os espaços culturais participantes refletissem sobre suas ações internas e interações com os grupos sociais presentes em seus entornos, resultando na construção e na preservação dessas vivências.

Partindo dessa compreensão e estando próximo da comemoração dos 185 anos de sua criação, a Sefaz-CE percebeu a importância de trazer uma abordagem

<sup>7</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Texto referência da 11ª Primavera de Museus. Disponível em: <[https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/PrimaveraMuseus2017\\_Texto-Referencia.pdf](https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/PrimaveraMuseus2017_Texto-Referencia.pdf)>. Acesso em: 26/08/2022

significativa da memória fazendária e do fortalecimento do diálogo com a comunidade, buscando realizar um processo mais colaborativo para a criação de um espaço que contemplaria não só a própria instituição, mas outros órgãos parceiros. Em articulação com a Secretaria de Cultura do Estado (Secult-CE), constituiu-se uma comissão com o objetivo de dinamizar a reinauguração desse espaço, que após a conclusão dos trabalhos, foi desativada. Denominada de “Comissão 185”, a equipe formada pelos servidores, colaboradores e instituições parceiras realizou reuniões semanais ao longo de 2021.

Porém, o próprio espaço em estudo já existia e estava alinhado a uma trajetória de começos e recomeços, desafios e resistências; uma iniciativa sempre presente entre alguns servidores que desejavam constituir um local que possibilitasse contar ausências e presenças das mais diversas pessoas que passaram pela instituição e, principalmente, como a Secretaria portou-se nessa trajetória.

Embora a ideia de um espaço de memória viesse de muitos anos antes, segundo Weyne, Amorim e col. (2021), foi no contexto das comemorações alusivas aos 100 anos da Secretaria da Fazenda, em 1993<sup>8</sup>, que foram empreendidas as primeiras ações para a formação de um acervo para futuras exposições. No período de 1995 e 1996, a ideia ganhou novo fôlego. Os pesquisadores<sup>9</sup> enfatizam, que, na época, a idealização de uma empreitada cultural visava um elo identitário para os servidores. Após pesquisar e organizar o acervo, em 1998 foi inaugurado o Memorial da Sefaz.

Em 2019, a Secretaria da Fazenda firmou um Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria da Cultura do Ceará que teve, como resultado desta cooperação, a restauração do vitral, realizada pela Escola de Artes e Ofícios Thomaz Pompeu Sobrinho (EAOTPS), quase centenário, localizado na Sede I da Sefaz. Na ocasião, foi formada uma equipe interdisciplinar para pensar na reestruturação do Centro de Memória da Fazenda, que foi reinaugurado em setembro de 2021. Neste processo, foram planejadas as comemorações dos 185 anos da Sefaz-CE, que culminaram com a assinatura do Decreto de criação do Centro de Memória<sup>10</sup> e com a contratação de um novo projeto museográfico para este espaço cultural.

A nova proposta do espaço cultural da Sefaz-CE tem como missão principal a preservação, valorização e difusão do legado fazendário no Ceará, bem como ser um espaço que promova a educação fiscal como veículo de fomento à sua ação educativa.

---

<sup>8</sup> Tendo como marco temporal o ano de 1836, com a criação da Thesouraria Provincial, a Sefaz-CE completou 100 anos em 1936, mas as comemorações ao centenário aconteceram em 1993. (nota explicativa) Cf. ARAGÃO, R Batista. Sefaz/CE: História. Fortaleza/CE: 1993, p.9.

<sup>9</sup> WEYNE, S. M. M. (Org.); AMORIM, M. W. (Org.) Sefaz: Tributo à História 2.ed. rev. e aum. Fortaleza: Secult, 2021, p.160.

<sup>10</sup> CEARÁ. Decreto nº 34.270, de 18 de setembro de 2021. Dispõe sobre a criação do Centro de Memória da Fazenda, e dá outras providências.

Por isso, a curadoria teve como ponto de partida toda a trajetória da Secretaria da Fazenda até o presente momento, em seus principais recortes históricos. Como conclusão desse processo, foi apresentada em sua estrutura museográfica a exposição de longa duração *Galeria dos Secretários*, entendendo que o resgate deste espaço exerce um diálogo com a própria história político-administrativa do Ceará e contextualiza dinamicamente as práticas da consciência de cidadania por meio dos direitos e deveres atribuídos aos cidadãos, elencados no processo histórico das práticas fiscais, apresentadas por meio da exposição de longa duração, denominada *Notas de Memórias*.

As exposições são resultado de uma curadoria compartilhada que propõe olhares sobre a atuação da Secretaria ao longo de seus 185 anos, problematizando a atuação e os desafios do presente e suas perspectivas para o futuro; promovendo o acesso ao conhecimento sobre as funções sociais do tributo e estimulando a preservação e difusão da memória e da cultura cearense, por meio da Educação Fiscal. Um dos objetivos da exposição é que os visitantes compreendam o trabalho desenvolvido pela Instituição, a qual, na maioria das vezes, não é vista com simpatia ou interesse. Além disso, explora-se as questões em torno do fisco e suas relações com os aspectos sociais, políticos e econômicos.

A ideia é provocar reflexões sobre de que forma as modificações estão contempladas nas Constituições dos diversos períodos históricos e sobre como refletem o perfil do governo que as promovem, podendo ser apreendido que quanto mais democrática e transparente a gestão, maior o controle social sobre a aplicação dos recursos arrecadados. A noção de que estas relações são reguladas por lei possibilita a compreensão de que o tributo é ao mesmo tempo dever e direito do cidadão.

O espaço do Centro de Memória conta, ainda, com uma sala multiuso direcionada aos momentos de disseminação da educação fiscal, que compõem uma das atividades educativas principais do espaço. A Educação Fiscal é um programa da Secretaria da Fazenda que engloba pedagogicamente a sua relação com a sociedade, orientando-a para práticas de justiça e ações que potencializam a importância do tributo.

### 3 AÇÕES EDUCATIVAS

No campo da educação, também com viés para a preservação da memória e do patrimônio, uma das ideias motoras é a do “conhecer para preservar”, jargão comumente utilizado para justificar a necessidade de ações educativas que segundo Simone Scifoni (2019) traz um debate conflituoso em relação a sua objetividade e as relações que passam do sentido teórico para o prático; para a tomada de consciência e principalmente as intencionalidades.

“Educação não é solução para o patrimônio, ela é direito social e

necessidade é, portanto, condição inerente à preservação uma vez que é, a partir dela, que se pode problematizar a memória oficial e o passado, as políticas públicas de preservação e reconectar as pessoas ao patrimônio”. (SCIFONI, Simone, 2019, p.29).

Em outra instância a própria definição de museu, anteriormente abordada, contextualiza esse espaço como interativo, educativo e reflexivo, agregando valores para os seus visitantes. O programa educativo do Centro de Memória da Fazenda atua no atendimento ao público, formação e pesquisa com foco na realização de ações voltadas para a educação fiscal e promoção do conhecimento sobre a história da Sefaz-CE. O objetivo principal do programa educativo é promover por meio da visita ao Centro de Memória uma percepção que vai além da concepção tradicional de contemplação, apontando os rumos do desenvolvimento do senso crítico nos visitantes em relação aos aspectos abordados nas exposições. Para Régis Lopes Ramos (2000) esses espaços assumem um caráter pedagógico, pois, “ir ao espaço museológico implica em atividades educativas para aguçar a percepção diante das exposições”. (RAMOS, 2000, p. 1-2)

Para o desenvolvimento dessas ações, foram elaborados materiais pedagógicos como: cartilhas, livros e jogos direcionados por faixa etária e níveis escolares. Assim, torna-se possível realizar o acompanhamento adequado e fortalecer o papel do equipamento como espaço educativo, considerando o seu caráter transformador, sua função social e dimensão emancipadora.

Desde o ano de 2021, o núcleo educativo conta com educadores formados em História, contratados no quadro de pessoal terceirizado. Para o Grupo de Pesquisa Educação Museal: conceitos, história e políticas do Museu Histórico Nacional (2022), essa ação de profissionalização da função de educador museal, parte da reflexão coletiva que demonstra a importância desse profissional para os espaços culturais; bem como sua luta por afirmação, principalmente na construção de programas, projetos e ações voltadas para a capacitação, diálogo e estruturação dos pesquisadores e trabalhadores desse campo de atuação. O principal instrumento de organização do setor está vinculado às conquistas de unificação por meio da formação do Programa Nacional de Educação Museal (PNEM), que foi resultado do 1º Encontro de Educadores do Ibram, realizado em 2010, em Petrópolis. que tem como objetivo: “Constituir diretrizes para as ações de educadores e profissionais dos museus na área educacional, fortalecer o campo profissional e garantir condições mínimas para a realização das práticas educacionais nos museus e processos museais”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibram. Histórico do Programa Nacional de Educação Museal. Disponível em: <<https://pnem.museus.gov.br/historico/>>. Acesso em 18/04/2023.

Entre as mais diversas propostas de mediação, o Centro de Memória da Fazenda, por meio de sua equipe educativa, pensou na possibilidade de agregar novos meios que pudessem abrigar suas exposições, de modo a dinamizar suas atividades, entendendo a importância de se estabelecer a acessibilidade nos espaços culturais, foi, portanto, elaborado uma plataforma digital<sup>12</sup>, por meio de website, que permitiu principalmente no período da pandemia da Covid-19, realizar visitas virtuais, onde as pessoas puderam ter acesso virtualmente a todas as instalações físicas, bem como acompanhar o projeto educativo: entrevistas, depoimentos, fotos, notícias e outras exposições virtuais, seguindo as recomendações governamentais, que incentivaram repensarmos o espaço e todas as suas possibilidades, a saber:

Os museus, espaços de reflexão e apropriação de memória, de bens culturais, que nos fazem olhar para a realidade e para nós mesmos, estão se reinventando. Formas criativas de comunicação foram encontradas, seja através do engajamento digital e da ampliação de conteúdo online, como também da atuação mais próxima junto à sua comunidade, inclusive com apoio a ações sociais e de preservação da vida humana nesta grave emergência sanitária<sup>13</sup>.

Entendendo que todo o trajeto, as propostas e os projetos em torno da reestruturação do Centro de Memória da Fazenda foram elaborados em meio ao significativo momento histórico pandêmico, pelo que passou a comunidade mundial, fez com que repensássemos suas propostas de ação, partindo de um cuidado com a vida. Portanto, gerir e concretizar atividades dentro desse cenário foi um desafio tanto para a própria equipe multidisciplinar, quanto para o público visitante.

Nessa perspectiva de resignificação frente a realidade pandêmica, os primeiros movimentos aconteceram por meio de encontros virtuais, reuniões de planejamento e orientações para a elaboração da segunda edição do livro “*Sefaz, Tributo à História*”, obra que ganhou uma revisão histórico-crítica e a adição de dois novos capítulos, bem como o lançamento que ocorreu na mesma ocasião do evento comemorativo dos 185 da Instituição.

Os estudos para discutir a formação da curadoria deu-se por meio de momentos híbridos (virtual e presencialmente), conforme os decretos estavam sendo estabelecidos, foi-se construindo uma programação que viabilizasse o acesso ao espaço. Outra proposta educativa foi a implementação de parcerias com as

---

<sup>12</sup> CENTRO DE MEMÓRIA DA FAZENDA. Website. Disponível em: <<https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/>>. Acesso em: 23/08/2022.

<sup>13</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Recomendações aos Museus em Tempos de Covid-19. Disponível em: <[https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes\\_Museus.pdf](https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes_Museus.pdf)>. Acesso em: 26/08/2022

instituições de ensino: escolas, universidades e centros de estudos, fazendo com que os alunos pudessem realizar, dentro das disciplinas do currículo, a visita ao Centro de Memória, como possibilidade transversal de aprofundamento e vivência fora da sala de aula. Durante as visitas e seguindo as orientações dos órgãos competentes de saúde pública, tomou-se como protocolo de segurança um limite de 10 pessoas por visita presencial, o distanciamento entre as pessoas, bem como o uso frequente da máscara de proteção.

Os alunos que visitaram o Centro de Memória da Fazenda participaram de forma ativa da mediação, mostrando interesse pelos detalhes do espaço, como a sala cofre, a sala de coletoria, os carimbos e a tela interativa. Além disso, foi possível observar que os alunos dialogavam com a dinâmica da Secretaria da Fazenda, a partir da explicação sobre a missão da Sefaz, bem como a contextualização realizada sobre cidadania e Educação Fiscal. Durante a mediação, os temas citados anteriormente foram abordados de forma que aproximasse a Instituição da realidade dos estudantes, abrindo espaço para a reflexão sobre cidadania e o papel de cada indivíduo na construção de uma sociedade participativa.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, R Batista. **Sefaz/CE: História**. Fortaleza/CE: 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 20 de maio de 2023

CEARÁ. Portaria nº 178, de 21 de maio de 2021. Institui a comissão do projeto SEFAZ 185. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, Série 3 , Ano XIII, Nº 119.

CEARÁ. Decreto nº 15.084, de 12 de janeiro de 1982. Tombo Estadual segundo a lei nº 9.109 de 30 de julho de 1968.

CEARÁ. Decreto nº 34.270, de 18 de setembro de 2021. Dispõe sobre a criação do Centro de Memória da Fazenda, e dá Outras providências.

CENTRO DE MEMÓRIA DA FAZENDA. Website. Disponível em: <https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/> Acesso em: 23/08/2022.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de C. Araújo. **Patrimônio Histórico e**

**Cultural.** São Paulo: Brasiliense, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Recomendações aos Museus em Tempos de Covid-19 . Disponível em: [https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes\\_Museus.pdf](https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes_Museus.pdf)&gt;. Acesso em: 26/08/2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Texto referência da 11º Primavera de Museus. Disponível em: [https://www.museus.gov.br/wpcontent/uploads/2017/08/PrimaveraMuseus2017\\_TextoReferencia.pdf](https://www.museus.gov.br/wpcontent/uploads/2017/08/PrimaveraMuseus2017_TextoReferencia.pdf)&gt;. Acesso em: 26/08/2022

LE GOFF, Jacques, **História e memória** / Jacques Le Goff; tradução Bernardo Leitão. Campinas, SP Editora UNICAMP, 1990.

MONTENEGRO, A. T. **História e memória**: combates pela história. História Oral, [S. l.], v. 10, n. 1, 2012. DOI: 10.51880/ho.v10i1.206. Disponível em: <https://revista.historiaoral.org.br/index.php/rho/article/view/206>. Acesso em:10/04/23.

MUSEU HISTÓRICO NACIONAL (BRASIL). **Paulo Freire e a educação museal: dos vínculos históricos às ações para o esperar** / Fernanda Castro... [et al.], (Orgs.). Rio de Janeiro : Museu Histórico Nacional, 2022. Disponível em: [https://mhn.museus.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Volume6\\_Colecao\\_EducacaoMuseal\\_MHN.pdf](https://mhn.museus.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Volume6_Colecao_EducacaoMuseal_MHN.pdf). Acesso em:23/04/23.

NOGUEIRA, A. G. R. O campo do patrimônio cultural e a história: itinerários conceituais e práticas de preservação. **Antíteses**, [S. l.], v. 7, n. 14, p. 45–67, 2014. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/19969>. Acesso em: 02/06/23

NORA, P.; AUN KHOURY, T. Y. Entre Memória e História: A PROBLEMÁTICA DOS LUGARES. **Projeto História**: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 10, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>. Acesso em: 18/06/2023.

RAMOS, Francisco Régis Lopes. **Em nome do objeto**: museu, memória e ensino de história. E-book. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020. (Estudos da Pós-Graduação). Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/56706>. Acesso em: 15/06/23.

RODRIGUES, D. SILVA JUNIOR, J. E. da; TAVARES, A. L. de O. Patrimônio Cultural, Identidade e Memória Social: suas interfaces com a sociedade. **Ciência**

**da Informação em Revista**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. p. 45-52, 2018. DOI: 10.28998/cirev.2018v5n1a. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/cir/article/view/3775>. Acesso em: 13/05/23.

SEFAZ/CE. Projeto Memória Viva. Disponível em: [https://www.youtube.com/playlist?list=PLi-GTV7wtU6xZTQ6X\\_GtOhGHVeZjgZi2Q&gt](https://www.youtube.com/playlist?list=PLi-GTV7wtU6xZTQ6X_GtOhGHVeZjgZi2Q&gt). Acesso em: 25/08/2022

SOUZA, Simone. CUNHA, Terezinha Helena de Alencar. VELOSO, Francisco Augusto Sales. **Patrimônio Tombado** — Guia bens do Ceará Tombamento. Secretaria da Cultura e Desporto, Ceará, 1995

WEYNE, S. M. M. (Org.); AMORIM, M. W. (Org.) **Sefaz: Tributo à História** 2.ed. rev. e aum. Fortaleza: Secult, 2021.

\_\_\_\_\_. **Sefaz: Tributo à História**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Ceará, 2006.

# REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA: O CASO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2019 A 2022

Imaculada Maria Vidal da Silva <sup>1</sup>  
Germana Parente Neiva Belchior <sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O Programa de Educação Fiscal do Ceará (PEF), conduzido pela Secretaria da Fazenda, tem, ao longo dos últimos 25 anos, realizado ações de disseminação do debate em torno da cidadania, tributação e controle social. Durante esse período, foram desenvolvidas diversas iniciativas dedicadas à sociedade de forma geral e aos públicos educacionais de modo específico.

O caminho de desenvolvimento da Educação Fiscal tem sido um desafio constante, com a necessidade de sensibilizar gestores e servidores fazendários para a construção permanente de políticas que alberguem as iniciativas necessárias para o desenvolvimento de ações locais e nacionais. Outro ponto focal é a necessidade de encontrar novas formas de dialogar com os diferentes públicos, buscando uma linguagem simples e que possa se fazer compreender.

Esse desafio de encontrar caminhos alternativos de compartilhamento se fez de forma contundente com a chegada da pandemia de Covid-19, em 2020, que impediu a continuação de ações presenciais de educação fiscal. O que era um desejo anteriormente, passa a ser uma necessidade irremediável: encontrar novas formas de fazer educação fiscal.

A Secretaria da Fazenda já passava, desde 2019, por uma remodelação na sua forma de comunicação com o público. Assim, o PEF Ceará passa a utilizar de forma sistemática novos formatos de interação, por meio de iniciativas que ocuparam as redes sociais da Secretaria da Fazenda, em ações realizadas em parceria com a então Célula de Comunicação Institucional (Cecomt), vinculada à Coordenadoria de

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Jornalista com especialização em Teorias da Comunicação e da Imagem (UFC). Auditora fiscal adjunta da Receita Estadual do Ceará, tendo sido gestora do Programa de Educação Fiscal - PEF Ceará (2019-2020) e orientadora da Célula de Comunicação Institucional - Cecomt na Sefaz-CE (2021-2022). E-mail: imaculada.vidal@sefaz.ce.gov.br

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFSC. Mestre em Direito pela UFC. Auditora fiscal jurídica da Receita Estadual do Ceará, tendo sido coordenadora de Relações Institucionais da Sefaz-CE no período de 2019-2022. Atualmente, é coordenadora dos projetos da presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E-mail: germana.belchior@fnde.gov.br.

Relações Institucionais (Corins).

A Comunicação Organizacional se divide, de acordo com seus públicos-alvo, em interna e externa. A interna se volta especificamente às pessoas que fazem parte da instituição. No caso da Sefaz-CE, são os servidores, colaboradores terceirizados e estagiários. Já a comunicação externa se relaciona com os usuários dos serviços prestados pelo órgão. São os contribuintes, advogados, profissionais da contabilidade e cidadãos em geral.

Nesse sentido, o presente artigo tem como questão central: como se estruturaram as ações de educação fiscal veiculadas nas redes sociais da Secretaria da Fazenda, no período de 2019 a 2022?

O ensaio tem como metodologia pesquisa qualitativa, com método dedutivo, com base em documentos, publicações, normativos e dados da Secretaria da Fazenda do Ceará. O objetivo é demonstrar a utilização da comunicação pública, em especial, das redes sociais para a disseminação da educação fiscal, no período de 2019 a 2022.

A estruturação do artigo se divide em dois momentos, acrescidos de introdução e considerações finais. Na abertura é feito um resgate histórico de aspectos da educação fiscal no Ceará e reflexões sobre sua prática. Em seguida, é abordada a comunicação pública e sua relação com a cidadania, para então apresentar as ações de educação fiscal nas redes sociais da Sefaz Ceará.

## 1 REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO FISCAL NO CEARÁ

Em termos nacionais, a educação fiscal teve sua coordenação sob responsabilidade da Escola de Administração Fazendária (Esaf), parte integrante do Ministério da Fazenda, até 2019, quando foi extinta. Cabia à Esaf o planejamento estratégico do Programa e buscar uma unidade nacional para as ações realizadas pelos estados brasileiros participantes do grupo. Atualmente, a coordenação do Programa Nacional regressa ao Conselho de Política Fazendária (Confaz) que, por meio do Grupo de Trabalho-66, organiza as iniciativas em âmbito nacional.

O Ceará foi um dos primeiros estados brasileiros a estabelecerem um normativo que validasse as ações de educação fiscal. Um decreto, relativamente simples e objetivo, criava o então Programa de Educação Tributária (PET), em 1998, destacando a função de conscientização da atividade (CEARÁ, 1998, p. 1):

Art. 1º - Fica criado o Programa Educação Tributária junto às instituições de Ensino, objetivando conscientizar as pessoas sobre a importância do pagamento de tributos, um dos principais deveres do cidadão, bem como de esclarecer sobre o papel do Estado de arrecadar tributos e aplicá-los eficientemente para o desenvolvimento da sociedade.

Então, a Sefaz, cumprindo o desafio de realizar educação tributária, estabeleceu parcerias com a Secretaria de Educação do Estado (Seduc), Secretaria da Receita Federal do Brasil – 3ª Região e Secretaria das Finanças de Fortaleza (Sefin), consolidando as ações, fortalecendo a prática e enfrentando de forma conjunta as dificuldades comuns a um processo de mudança cultural.

Um ponto importante na trajetória da temática é a alteração do nome para educação fiscal, com um viés mais amplo, fortalecendo a ideia de que os recursos públicos passem a ser acompanhados também em sua aplicação. Assim, veio a ser denominado de Programa Nacional de Educação Fiscal.

Em termos locais, o estado do Ceará continua avançando na prática da educação fiscal e a Lei nº16.697/2018 institui o Programa de forma mais sistematizada, dando a ele as características de política pública, estabelecendo uma série de avanços para a consolidação do PEF Ceará e do próprio conceito de educação fiscal:

Considera-se Educação Fiscal, para os fins do disposto nesta Lei, o conjunto de ações mediante os quais o indivíduo e a coletividade constroem valores, conhecimentos e atitudes, voltados para o planejamento, a gestão e o controle dos recursos públicos, de forma responsável, com base no exercício da cidadania e da corresponsabilidade, visando ao bem comum, à melhoria da qualidade de vida e à sustentabilidade social.

Com a Lei, o Ceará dá continuidade a suas ações sistemáticas e inspira novos projetos no âmbito dos municípios cearenses, estimulando ainda mais o desenvolvimento de ações educativas sobre a temática.

Em 2019, a Sefaz passa por um processo de reconfiguração na sua relação com a sociedade e contribuintes, com a gestão da secretária Fernanda Pacobahyba. A instituição estrutura um Plano de Comunicação, algo que não existia anteriormente, com foco na transparência, clareza e aproximação com a sociedade. São novos paradigmas de relacionamento entre Fisco, contribuinte e comunidade que espelham a compreensão de que, como órgão público, é imprescindível estabelecer uma relação de confiança com todos. A criação de uma área de relacionamento com a sociedade dá o tom do que se pretende buscar com a estratégia de comunicação e educação fiscal. Vale destacar que para o ambiente interno também se estabeleceu um diálogo mais apurado e aberto, fortalecendo o clima organizacional com mais participação e integração<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Foram várias pesquisas aplicadas, ao longo do período, tanto de clima organizacional, como da própria comunicação, que retrataram o nível de percepção do público interno, cujo resultado constatou um nível de participação, engajamento e qualidade da comunicação da Sefaz Ceará. Todos os resultados estão disponíveis na intranet do órgão.

## 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA NA SEFAZ CEARÁ

A Constituição Federal de 1988 prescreve que a comunicação de governos, governantes e autoridades seja comandada pelo espírito de serviço à sociedade, o que embute o desafio de adotar integralmente a perspectiva e o ponto de vista dos cidadãos. Ao centralizar a figura e o papel dos cidadãos, o entendimento é claro: quanto mais democracia, quanto melhor for o sistema político, quanto mais aprimoradas as instituições do País, mais Comunicação Pública teremos.

O propósito da Comunicação Pública é estimular a participação para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãs. A preservação, o fortalecimento e o aperfeiçoamento contínuo da democracia é o pressuposto do trabalho dos comunicadores públicos. A informação tem papel essencial na construção de uma sociedade mais justa e esse propósito se torna ainda mais fortalecido quando se trata de comunicação de uma instituição que arrecada tributos e gere o tesouro estadual, como é a Secretaria da Fazenda do Ceará.

A Associação Brasileira de Comunicação Pública (2022) defende alguns princípios que são essência para estruturar planos e ações de comunicação no âmbito do setor público: garantir o acesso amplo à informação; fomentar o diálogo; estimular a participação, promover os direitos e a democracia; combater a desinformação; ouvir a sociedade; focar no cidadão; ser inclusiva e plural; tratar a comunicação como política de Estado; garantir a impessoalidade; pautar-se pela ética e atuar com eficiência. Diante disso, a Comunicação Pública se estrutura em uma tríade: informação, diálogo e participação.

Existem, então, oito níveis de Comunicação Pública: atendimento ao público; mídia pública e informação legal e oficial; relações com a imprensa; comunicação digital e em redes sociais; relações públicas; publicidade e comunicação visual; ouvidoria, diálogo e controle social; e participação política.

A Administração Pública é responsável pelo fornecimento de bens e serviços para a sociedade. A prestação dos serviços públicos encontra, do outro lado do balcão, físico ou eletrônico, diversos segmentos da sociedade. A comunicação é intrínseca à prestação de serviços públicos, visto que a sociedade precisa estar informada e orientada sobre como usar e ter acesso ao conjunto de serviços e equipamentos providos pelo Estado.

Para uma compreensão da política da Sefaz no âmbito da comunicação com seus públicos, é importante ter a clareza de que se trata de uma comunicação pública. Observa-se que, além de informar, a comunicação pública exige uma inter-relação entre Estado, governo e sociedade, que não se restringe apenas ao repasse de notícias, mas ao estabelecimento de debate, que reverberam na própria tomada de decisão (MATOS, 1999).

O que a comunicação pública busca garantir é uma troca, um diálogo. Assim,

quando a Secretaria da Fazenda se dispõe a abrir suas portas para a sociedade, é na busca de uma construção coletiva que agregue a todos a possibilidade de um processo melhor estabelecido e que contribua para uma gestão mais participativa e resultados mais significativos para a melhoria das relações e dos resultados, melhorando a vida do povo cearense.

Ressalte-se, ainda, que a comunicação pública pressupõe a escuta dos anseios e dúvidas da sociedade, a oportunidade de ser ouvido, “de obter orientação, educação e diálogo” (DUARTE, 2007, p.64). Ao criar ferramentas de comunicação com a sociedade, a Sefaz estabeleceu um canal de participação ativa e que possibilitou o engajamento, as críticas, as reflexões de toda a coletividade, fazendo, assim, por próprio ato, uma ação de educação fiscal, pela troca entre a instituição pública e sociedade, para a formação cidadã. Sobre o tema, destacam Mainieri e Ribeiro:

Assim, podemos compreender a relação dos conceitos de cidadania e comunicação pública. Entendendo a comunicação num sentido dialógico, percebe-se seu papel na promoção da participação e do estímulo à prática da cidadania. Observe-se que, sem a participação popular ou com uma participação restrita e limitada, não há prática cidadã. É nesse contexto que reconhecemos a importância da comunicação pública. (MAINIERI; RIBEIRO, 2011, p.54).

Desse modo, foi essa a essência que estruturou a estratégia da comunicação institucional estabelecida para o período 2019-2022. Um Fisco aberto, dialógico e transparente, que proporcionasse ao cidadão o entendimento da função social dos tributos e estimulasse uma adequada aplicação do recurso público. Uma comunicação que educa; uma educação que comunica. A proposta apresentada pela Sefaz para a área de comunicação traz em seu cerne um propósito de prática de comunicação pública, alinhada com os objetivos da educação fiscal pautada numa relação que dialogue e participe.

## 2.1 Redes sociais da Sefaz e educação fiscal

Dentre os objetivos do Plano de Comunicação da Sefaz<sup>4</sup>, tornar a comunicação uma área estratégica para a organização tinha como um dos alvos a democratização do acesso às informações e permitir maior diálogo com a sociedade por meio da presença da instituição nas redes sociais. Até 2019, a Sefaz havia se mantido reservada quanto a abrir esses canais de contato; em algum momento no passado, contas tinham sido criadas, mas sem uso sistemático e planejado, acabaram sendo

<sup>4</sup> O Plano de Comunicação da Sefaz foi compartilhado na intranet do órgão durante o período.

abandonadas sem a devida atenção.

Assim, no ano de 2019, a Assessoria de Relações Institucionais (Arins), da qual faziam parte a Comunicação Institucional e o Programa de Educação Fiscal, iniciou o processo de abertura de contas em diversas redes sociais para deflagrar uma política de comunicação mais acessível ao público. A comunicação digital foi considerada uma estratégia importante consolidada no Plano de Comunicação Institucional.

Naquele ano, foram criados os perfis oficiais da Sefaz no *Facebook*, *Instagram*, *Twitter*, canal no *YouTube* e listas de transmissão no *Whatsapp*, essas destinadas aos públicos interno e externo. Assim, também se dava início à consecução de um outro objetivo estratégico estabelecido no Plano de Comunicação: intensificar ações para a conscientização sobre a importância da educação fiscal no Estado. Posteriormente, quando da realização do planejamento estratégico das áreas, ainda em 2019, ficou estabelecido como objetivo da área de comunicação: fortalecer o relacionamento entre Fisco-Contribuinte-Sociedade por meio de novas estratégias de diálogo, comunicação e educação fiscal.

No próprio site da Sefaz, foi criada uma aba específica para o Programa de Educação Fiscal, divulgando suas ações, material didático, bem como todo o relatório de atividades desenvolvidas no período. A própria logo do PEF Ceará passou por um *rebranding*, que é o ato de ressignificar a imagem, buscando algo mais moderno, mas também preservando a sua história e identidade.

Assim, com uma atuação forte nas redes sociais, o PEF Ceará passou a ocupar espaço e obter mais visibilidade, levando reflexões sobre os temas da educação fiscal para os milhares de seguidores que as contas da Sefaz foram angariando ao longo dos anos. A divulgação dos materiais didáticos, das atividades, cursos presenciais e na modalidade a distância, de campanhas abordando o tema, por exemplo, possibilitaram a ampliação do debate.

Uma das primeiras campanhas elaboradas para redes sociais abordou o Dia Estadual da Educação Fiscal, comemorado em 25 de maio, com a participação de alunos e professores da Escola Profissionalizante Joaquim Moreira de Sousa, apresentando a importância de trabalhar o tema nas escolas. Ao longo da semana foram postados, diariamente, vídeos e artes refletindo sobre a relevância da temática para a sociedade.

Ao longo daquele ano foram 39 posts, somente no *Instagram* e *Facebook*, divulgando as mais diversas ações do PEF, possibilitando visibilidade, engajamento e disseminação de conteúdos. Era o primeiro ano de uma nova proposta de uma comunicação mais efetiva, focando no digital, entre Sefaz e a sociedade, mediada pela inserção de conteúdos de educação fiscal.

## 2.2. O desafio dos tempos pandêmicos

Em 2020, o planejamento de consolidar ações de educação fiscal reforçando as ações presenciais junto às escolas, universidades e demais espaços sociais foi impactado pela pandemia da Covid-19. Aquele que seria um ano de afirmação de uma política pública de educação fiscal, com uma gestão fazendária comprometida com a causa da cidadania e da participação social, se torna um desafio repleto de obstáculos.

Estado e sociedade, sob impacto de um vírus mortal, precisaram reorganizar rotas e aprender, em tempo recorde, a viver em uma nova configuração de relações sociais e de impacto na ordem mundial.

A obrigatoriedade do isolamento social foi um determinante irrefutável da necessidade de continuar a desenvolver uma metodologia que possibilitasse a continuidade das ações de educação fiscal, até então um programa marcado fortemente pelo contato direto com seu público: cursos, palestras, visitas, entre outras ações.

De fato, toda a Sefaz Ceará buscou estabelecer novas formas de ação com a imediata adesão ao modelo de trabalho remoto para todos os setores (a exceção dos Postos Fiscais), a partir daquele março de 2020. E a pergunta que mobilizava a todos no PEF Ceará, especificamente, era como mobilizar o público em tempos de distanciamento social, invertendo uma lógica de 21 anos de ação?

As atividades de educação fiscal precisaram migrar das salas de aulas para os espaços virtuais. Novos projetos foram desenvolvidos resultando em uma nova perspectiva, novos olhares e percepções diferentes, com o mesmo compromisso de levar aos diversos segmentos sociais o debate sobre tributação e cidadania.

Para novos tempos, novas soluções. De imediato presenciou-se um forte apelo de uso das redes sociais para capacitação, entretenimento e compartilhamento de ideias e ações. O que já se vinha fazendo anteriormente, com foco na divulgação, ganhou novo relevo. Nesse sentido, o PEF Ceará apresentou sua proposta de adequação aos novos parâmetros de interação. Mais do que nunca aliado a uma concepção de comunicação pública e digital. A missão do PEF de instrumentalizar a população para o exercício da cidadania era mais que necessária em um período que as políticas públicas se tornaram ainda mais vitais para a sociedade.

A Educação Fiscal passou a ser virtual, por meio da realização de atividades sediadas nas redes sociais da Secretaria da Fazenda – *Instagram, Facebook, Twitter, Whatsapp e YouTube* - mobilizando seguidores, atraindo um público diverso e conquistando engajamento social.

Um dos projetos mais emblemáticos desse período foi o “Engaja Cidadão” cuja inspiração veio da prática de “live” - transmissões ao vivo, solução encontrada por diversos segmentos, notadamente o cultural, para seguir com suas atividades.

Com o objetivo de levar a temática da educação fiscal para as redes sociais, o bate-papo acontecia com transmissão ao vivo pelo Instagram da Sefaz e reprodução, também ao vivo, no canal do *YouTube* da instituição. Era um novo modelo a ser aprendido pela equipe do PEF e da Sefaz como um todo.

No período de abril a dezembro de 2020, foram realizadas 20 edições do Engaja Cidadão, resultando em mais de 21 mil visualizações nas plataformas digitais da Secretaria. Foram abordados temas como orçamento público, tributação nos tempos da pandemia, transparência na gestão pública, ética, *fake news*, conformidade tributária, linguagem simples, lei de acesso à informação e reforma tributária. Conversas sempre mediadas por um servidor da Sefaz e um convidado especialista no tema.

Outras ações também utilizaram as redes sociais da Sefaz: Educação Fiscal Retrô (postagem das vídeos-aulas, elaboradas no final da década de 1990 para o Programa, no canal do *YouTube* da Sefaz); Contos de Cidadania, destinados a crianças e adolescentes, áudio de histórias postado em tocadores de *podcast*; além de palestras e seminários transmitidos pelo canal da Sefaz no YT.

Vale destacar que, ainda em 2020, foram mais de 120 posts no *Instagram* e *Facebook* com temas ligados à educação fiscal, bem como do Programa Sua Nota Tem Valor, lançado em julho de 2020, que também é uma ação de cidadania fiscal. As ações virtuais do PEF Ceará continuaram em 2021, ainda com a pandemia impossibilitando a retomada de ações presenciais. Especificamente, nas redes sociais, o Engaja Cidadão teve 12 novas edições com cerca de 8 mil visualizações, inclusive no *YouTube*; além de 85 posts na conta oficial da Sefaz.

Também como ação de educação fiscal, foi criada a conta do Programa Sua Nota Tem Valor (PSNTV) que, no período de julho de 2020 a dezembro de 2022, fez 282 publicações no âmbito da educação fiscal. Uma das ações desenvolvidas para a rede social do PSNTV foi o projeto Educação Fiscal de A a Z – Efaz. Foram postados cards apresentando produtos e seus modelos de tributação, assim como os incentivos do governo do Ceará para a respectiva área. Posteriormente, as postagens foram compiladas, em formato de uma cartilha, e disponibilizadas para download no site da Sefaz.

A Sefaz chegou ao final do ano de 2022, com 38 mil seguidores somente em sua conta do *Instagram* e se consolidando como a Secretaria de Fazenda mais seguida naquela rede social, garantindo visibilidade para os temas do universo fazendário.

Faz-se necessário registrar ainda que, em 2022, as redes sociais do governo do Estado, assim como das secretarias e demais órgãos públicos estaduais, cumpriram a lei eleitoral e ficaram impossibilitadas de realizar postagens no período de 2 de julho a 5 de outubro, reduzindo, assim, o quantitativo de postagens no ano.

No período da Copa do Mundo de 2022, o PEF lançou a campanha “Educação Fiscal na Copa do Mundo”, no qual cards com informações socioeconômicas e

tributárias eram apresentadas sobre os países enfrentados pela Seleção Brasileira. A ação rendeu bastante interação e engajamento dos seguidores.

No canal do *YouTube* são mais de 4 mil inscritos e no *Facebook* são cerca de 2 mil seguidores. Nas listas de transmissão do *Whatsapp*, nas quais muitas informações da temática de educação fiscal também são replicadas, a Sefaz possuía, ao final de 2022, um total de 3.179 inscritos, o que somava um público superior a 47 mil pessoas sendo continuamente apresentado aos temas de cidadania, controle social, tributação, entre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito da Comunicação Pública é estimular a participação para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãs. A preservação, o fortalecimento e o aperfeiçoamento contínuo da democracia é o pressuposto do trabalho dos comunicadores públicos. A informação tem papel essencial na construção de uma sociedade mais justa e esse propósito se torna ainda mais fortalecido quando se trata de comunicação de uma instituição que arrecada tributos e gere o tesouro estadual, como é a Secretaria da Fazenda do Ceará.

Um dos maiores desafios para que a comunicação seja estratégica é atender a uma política de comunicação institucionalizada, fortalecida e amplamente conhecida, que estabeleça de forma clara os valores e as diretrizes a serem seguidos. Além disso, ela deve refletir a importância do público para a instituição e reconhecer a coexistência de diversos perfis e opiniões, mostrando-se aberta e focando no cidadão.

No caso de uma organização pública, como é a Sefaz-CE, visualiza-se que a comunicação não pode ser meramente passiva e reativa, muitas vezes sendo chamada para “apagar um incêndio” ou atender apenas a demandas de imprensa. Uma comunicação efetivamente estratégica deve atuar no planejamento e auxiliar o processo decisório, no sentido de orientar sobre quais as repercussões internas e externas que a decisão de um ato do gestor pode incorrer.

A participação da sociedade no acompanhamento das atividades realizadas pela Sefaz é imprescindível para o exercício da cidadania. Para isso, o envolvimento e mobilização dos diferentes atores sociais é uma atividade crítica que exige o fortalecimento dos canais de comunicação com o cidadão, a normatização, capacitação e acompanhamento da atuação das instâncias de controle social.

De modo, ao utilizar a estratégia da comunicação digital, por meio de suas redes sociais, a Sefaz apresentou à sociedade cearense, e também em âmbito nacional, sua disposição para o diálogo e a troca de ideias, contribuindo para uma aproximação entre Fisco, contribuinte e sociedade. Ao realizar eventos na modalidade “ao vivo”

assumiu postura de transparência e oportunizou a participação social.

Ao final de um ciclo de gestão, o que se desprende da experiência da educação fiscal em relação direta com a comunicação pública, via redes sociais, é que são ações complementares e dentro da compreensão do papel de ambas, é natural que caminhem juntas agregando conteúdo e impactando no cotidiano social.

A condução da parceria entre PEF e a comunicação realizada pela Coordenadoria de Relações Institucionais (Corins), denominação da Assessoria, após reestruturação organizacional da Sefaz, em 2020, se mostrou eficiente, otimizadora de esforços e bem-sucedida pelos efeitos multiplicadores nas redes sociais. O trabalho atesta o compromisso e dedicação de uma equipe multidisciplinar e competente no planejamento e execução da política de comunicação e educação fiscal da Sefaz-CE, na ciência de que, para além do legado institucional, o propósito maior de tudo o que foi vivido são as pessoas.

## REFERÊNCIAS

BELCHIOR, Germana Parente Neiva et al. Programa Sua Nota Tem Valor: transformando cidadania em solidariedade. In: SILVA, Fernanda Maria Diniz da et al (org.). **Serviço público no Estado do Ceará**: práticas e reflexões. Fortaleza: Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, 2022, v. 2. Disponível em: <https://www.egp.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2022/04/47793-EGEPCE-SERV-PUBLICO-VOL-02-COMPLETO-DIGITAL-VERSAO-2.pdf>. Acesso em 26 de jun. 2023.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Movimentos sociais na era da internet, ed, Zahar, São Paulo, 2012.

CEARÁ. **Decreto n. 25.326, de 23 de dezembro de 1998**. Institui o Programa de Educação Tributária do Ceará

CEARÁ. Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004. Institui o programa de incentivo ao consumidor de exigência do documento fiscal. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 30 dez. 2004.

CEARÁ. Lei nº 16.697, de 14 de dezembro de 2018. Institui o Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 17 dez. 2018.

CEARÁ. Decreto n.º 33.325, de 29 de outubro de 2019. Regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, a Lei nº 16.697/2018, que instituiu o programa

de educação fiscal do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 30 out, 2019.

CEARÁ. Instrução Normativa nº 47, de 03 de maio de 2021. Estabelece normas e procedimentos operacionais no âmbito do Programa “Sua Nota TemValor”, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 06 mai. 2021.

DUARTE, M. Y. Comunicação e cidadania In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, H. **Comunicação pública, democracia e cidadania**: o caso do legislativo. *Libero*, Faculdade Cásper Líbero, a. II, n. 3-4, p. 32-37, 1999

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Educação fiscal e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **Balanco de Gestão 2019-2022**. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2020/08/balanco-sefaz-2019-2022-web-.pdf>. Acesso em 30/06/2023.

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **21 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará**: cidadania fiscal em uma era disruptiva. In BELCHIOR, G. P. N; SILVA, I. M.V. (Org.). Fortaleza: 2019. Disponível em: < <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/12/E-book-21-anos-pef-.pdf> >. Acessado em: 29/06/2023.

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **15 anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará**: memórias e perspectivas. In MACHADO, S, M. O; NETO, A. T (Coord.); BELCHIOR, G. P. N; SILVA, I. M.V; MARINO, C. E. S. (Org.). Fortaleza-CE: Fundação Sintaf, 2014. Disponível em: <<https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/12/15-anos-do-PEF.pdf>>. Acessado em: 28/06/2023.

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva M,A.O. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Revista Organocom**, V.8, nº 14, Universidade de São Paulo, 2011.

MEDEIROS, A.; CHIRNEV, L. (Org.). **Guia de comunicação pública**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: <<https://abcpública.org.br/biblioteca/guia-da-comunicacao-publica/>>. Acessado em: jun. 2023.

WEYNE, Walda Maria Mota; AMORIM, Márcio William França (org.). **Sefaz:** tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006.

WEYNE, Walda Maria Mota; et at. **Sefaz:** tributo à história. 2. Ed. Fortaleza: Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 2021. Disponível em: [https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro\\_\\_Sefaz\\_\\_Tributo\\_a\\_Historia\\_185\\_anos.pdf](https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro__Sefaz__Tributo_a_Historia_185_anos.pdf). Acessado em 18/01/2023.

# DO PROPÓSITO À AÇÃO: A EDUCAÇÃO FISCAL NA SEFAZ CEARÁ DE 2019 A 2022

Fernanda Mara de Oliveira Carneiro Macedo Pacobahyba <sup>1</sup>  
Germana Parente Neiva Belchior <sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A noção de cidadania fiscal ainda é incipiente em países como o Brasil, em que a maioria dos cidadãos, por ausência de conscientização política e da necessidade de controle social dos recursos arrecadados, não verificam como ocorre a aplicação das receitas provenientes de tributos e a gestão do orçamento público de forma geral, o que dá margem para que o dinheiro público seja mal aplicado ou ainda desviado da finalidade.

Nesse contexto, a Educação Fiscal tem ocupado espaço de discussão nas diversas esferas institucionais e acadêmicas, atestando a importância e atualidade do debate. Nenhuma nação se constrói sem uma educação libertadora e que aponte para uma compreensão solidária entre as pessoas, permitindo a reflexão e apropriação de elementos que trazem, em sua essência, o exercício político de ser cidadão.

A missão da Secretaria da Fazenda do Ceará, instituída em 2019, é “melhorar a vida das pessoas, arrecadando com justiça e gerindo com excelência os recursos financeiros da sociedade”, indicando fortemente quem é o beneficiário da nossa atuação: as pessoas.

Nosso propósito, inclusive, se tornou ainda mais evidente com a pandemia causada pela Covid-19. Nunca o Estado foi tão importante na vida das pessoas e sua atuação só se faz possível mediante o trabalho que é desenvolvido pela Sefaz, sendo a educação fiscal um importante elo condutor dessas ações, de modo a aproximar Fisco, contribuinte e sociedade.

---

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Jornalista com especialização em Teorias da Comunicação e da Imagem (UFC). Auditora fiscal adjunta da Receita Estadual do Ceará, tendo sido gestora do Programa de Educação Fiscal - PEF Ceará (2019-2020) e orientadora da Célula de Comunicação Institucional - Cecomt na Sefaz-CE (2021-2022). E-mail: imaculada.vidal@sefaz.ce.gov.br

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFSC. Mestre em Direito pela UFC. Auditora fiscal jurídica da Receita Estadual do Ceará, tendo sido coordenadora de Relações Institucionais da Sefaz-CE no período de 2019 a 2022. Atualmente, é coordenadora dos projetos da presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E-mail: germana.belchior@fnde.gov.br.

Diante disso, este trabalho tem como pergunta de partida a seguinte: que ações foram realizadas, no período de 2019 a 2022, para desenvolver a educação fiscal na Secretaria da Fazenda do Ceará?

O artigo utilizou pesquisa qualitativa, com método dedutivo, bem como base documental, normativa e dados da Secretaria da Fazenda do Ceará, tendo como objetivo principal apresentar as práticas da educação fiscal durante 2019 a 2022.

O trabalho está estruturado em dois momentos, além da introdução e considerações finais. Inicialmente, serão expostos alguns fundamentos da Educação Fiscal e sua atuação no Ceará. Em seguida, será apresentado um panorama das estratégias e ações para fortalecer a cidadania fiscal no Fisco cearense, bem como alguns resultados.

## 1 FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO FISCAL E SUA ATUAÇÃO NO CEARÁ

O tema educação fiscal tem alcançado cada vez mais relevo e presença nas diversas esferas públicas e privadas, o que atesta a importância e atualidade do debate. Nenhuma nação se constrói prescindindo de uma educação libertadora, na linha de Paulo Freire (2011), e que aponte para uma compreensão solidária entre as pessoas, permitindo a reflexão e apropriação de elementos que trazem, no seu cerne, o exercício político de ser cidadão.

Diante disso, a educação fiscal busca promover a inclusão por meio da difusão do conhecimento, empoderando a sociedade para que ela conheça seus direitos e deveres, colocando em ação o controle social, principal recurso de participação na gestão pública. O dinheiro público é oriundo de cada cidadão e a ele deve retornar por meio de serviços públicos de qualidade (LETTIERI, 2014).

No âmbito nacional, com a publicação da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 2019), a Escola de Administração Fazendária (Esaf), até então responsável pela coordenação nacional do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), foi oficialmente extinta e sua estrutura incorporada à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), conforme regulamentado pelo Decreto nº 9.680/2019 (posteriormente alterado pelo Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020).

Diante disso, desde julho de 2019, as políticas do PNEF passaram a ser definidas pelo Grupo de Trabalho “GT66 - Educação Fiscal”, no âmbito da Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS). Em reunião extraordinária, realizada no dia 29 de julho de 2019, em Brasília, os representantes da Cotepe aprovaram a criação do Grupo de Trabalho que vai planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações do PNEF, atuando como integrador e articulador de experiências das esferas federal, estadual e municipal. O GT-66 tem, portanto, importante papel de fomentar

uma identidade nacional, sem ferir a autonomia dos Estados, no desenvolvimento de políticas que levem à cidadania fiscal.

Desde o nascedouro do Programa Nacional de Educação Fiscal, visualiza-se que o Ceará tem se consolidado como um Estado pioneiro em sua estruturação e articulação. O PNEF estabeleceu um cronograma de implantação dos Programas estaduais, tendo o Ceará ficado como um dos estados-pilotos para o ano de 1999. Em função da experiência do Programa “Cidadão desde Pequeno”, na região de Horizonte, e da realização do Confaz, em Fortaleza, o então Secretário da Fazenda Ednilton Soárez solicitou a implantação do Programa, no Estado, no próprio ano de 1998 (WEYNE, AMORIM, 2006).

Sobre a história da Educação Fiscal no Ceará, relatam Walda Weyne e Márcio Amorim:

O Programa de Educação Tributária (PET), um dos pioneiros no Brasil e modelo para as demais secretarias de fazenda do país, foi instituído no Ceará em 1998, datando de 14 de agosto daquele ano a aula inaugural do Programa veiculada pela TV Ceará, canal 5. As mensagens de Educação Tributária levadas pelo telensino para milhares de adolescentes, da rede estadual e municipal de ensino, constituem um tema social contemporâneo inserido nos currículos escolares de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, que contribui na preparação das futuras gerações para o pleno exercício da cidadania. (WEYNE; AMORIM, 2006, p. 115)

Com ampliação de sua atuação, a educação tributária se transformou em educação fiscal, incluindo também a questão da aplicação dos recursos públicos, orçamento e controle social. O Programa de Educação Fiscal do Ceará (PEF), portanto, objetiva a conscientização dos cidadãos sobre a função social dos tributos e de sua responsabilidade no controle de aplicação desses recursos, por meio do exercício da cidadania, buscando, assim, a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, conforme previsto na Constituição Federal. Participar do processo de inserção de valores éticos e da mudança da perspectiva do papel da sociedade na gestão pública é o grande desafio do PEF, aliando-se ao propósito da Secretaria da Fazenda do Ceará.

O Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará (PEF/CE) tem suas diretrizes na Lei Estadual nº 16.697/2018, em consonância com o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), criado pela Portaria MF nº 35, de 27 de fevereiro de 1998, e fundamentado pela Portaria Ministerial MF/MEC nº 413, de 31 de dezembro de 2012. Referida lei estadual foi importante por institucionalizar o Programa de Educação Fiscal como política pública, prevendo a criação de grupo intersetorial com outras Secretarias Estaduais, bem como dotação orçamentária específica.

Os fundamentos da Educação Fiscal podem ser retirados do parágrafo único,

do art. 2º, da Lei estadual nº 16.697/2018:

Considera-se Educação Fiscal, para os fins do disposto nesta Lei, o conjunto de ações mediante os quais o indivíduo e a coletividade constroem valores, conhecimentos e atitudes, voltados para o planejamento, a gestão e o controle dos recursos públicos, de forma responsável, com base no exercício da cidadania e da corresponsabilidade, visando ao bem comum, à melhoria da qualidade de vida e à sustentabilidade social.

A Educação Fiscal tem como premissa proporcionar ao cidadão o exercício da cidadania, a partir da conscientização sobre a função socioeconômica do tributo e do seu papel no controle social.

A missão da Sefaz de arrecadar recursos para os cofres públicos precisa estar conectada com valores como justiça, respeito, transparência, boa-fé, delicadeza e honestidade. Ela é responsável por proporcionar os meios materiais necessários à construção de uma sociedade mais justa, menos desigual, em que não exista pobreza, sendo a educação fiscal um caminho para que possamos realizar a missão institucional.

Outros avanços que atestam a presença da educação fiscal nos processos de gestão pública no Ceará é sua inclusão na Lei de Governança Interfederativa, Lei Complementar nº 180/2018, no qual é elencada como necessária à ação coletiva institucional para apoiar o planejamento, a gestão, a execução e o monitoramento das funções públicas de interesse comum.

Como se vê, o Programa de Educação Fiscal tem se consolidado em benefício dos cidadãos e da sociedade, ao proporcionar a compreensão da importância socioeconômica do tributo, participação e transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como das administrações tributárias, contribuindo para uma nova relação entre Fiscos e contribuintes, fortalecendo seu papel social e cumprimento voluntário das obrigações.

## 2 A EDUCAÇÃO FISCAL NA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2019 A 2022

Ao longo de sua trajetória, o Programa de Educação Fiscal do Ceará (PEF Ceará) vem conscientizando os cidadãos sobre sua responsabilidade no controle de aplicação dos tributos, por meio do exercício da cidadania, buscando, assim, a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Acreditamos que o tributo é o preço da cidadania, e a educação fiscal, um caminho para o desenvolvimento.

Somos responsáveis por proporcionar os meios materiais necessários à

construção de uma sociedade mais inclusiva, menos desigual, sendo a educação fiscal um indutor que nos inspira para a missão da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, que foi alterada em 2019, sendo a seguinte: “melhorar a vida das pessoas arrecadando com justiça e gerindo com excelência os recursos financeiros da sociedade”.

Historicamente, a relação entre fisco e contribuinte não é harmoniosa. As próprias normas tributárias são de grande rejeição social, e nos últimos anos viu-se que não se trata do melhor caminho, conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde 2019, o Ceará reforçou esse movimento, reconhecendo a importância de ter um melhor relacionamento com o contribuinte, por meio de estratégias de diálogo e comunicação, tendo como base a confiança. Nasceu, assim, o Sefaz Parceira, uma mudança paradigmática na Secretaria, por meio de programas e projetos que buscam essa nova forma de relacionamento, tendo como essência a educação fiscal.

Uma questão importante, entretanto, que merece ser apontada é como a Educação Fiscal pode contribuir para desenvolver um novo relacionamento entre Fisco, contribuinte e sociedade. Por muito tempo, a relação entre Fisco e contribuinte, que é essencialmente uma relação de poder, foi baseada numa visão dual e maniqueísta. Um Fisco ostensivo, figurado numa imagem de “leão”, pautada numa legalidade forte e excessivamente burocrática. Uma relação baseada no temor, no comportamento de repreensão e sanções para os contribuintes.

Uma relação saudável entre Fisco e contribuinte, entretanto, requer compartilhamento de conhecimento e ação. Assim, ambos podem se apropriar do que lhes cabe no processo de gestão pública fazendária. Por um lado, uma Administração Pública atenta a ouvir as necessidades do contribuinte, entendendo o que pode ser feito para facilitar o cumprimento de suas obrigações tributárias, exercendo sua função com ética, transparência e respeito, e, por outro, um contribuinte consciente de seus deveres, cumprindo com suas obrigações e colaborando para o desenvolvimento da sociedade. A educação fiscal, portanto, fortalece uma relação de confiança entre Fisco e contribuinte, o que é fundamental para uma nova forma de relacionamento.

Em 2019, Fernanda Pacobahyba, que já era colaboradora do Programa de Educação Fiscal na condição de servidora fazendária, assume o cargo de Secretária da Fazenda. Houve uma alteração na estrutura organizacional da Sefaz, por meio do Decreto nº 33.091, 31 de maio de 2019, tendo sido criada a Assessoria de Relações Institucionais (Arins), área competente para estruturar e desenvolver as políticas de Comunicação Interna e Externa da Secretaria, bem como o Programa de Educação Fiscal, Programa de Incentivo à Emissão de Documentos Fiscais e o Centro de Memória da Fazenda. Unidades e projetos que estavam sendo desenvolvidos em ambientes diversos foram compilados na mesma área, além de inaugurar novas

atividades institucionais, envolvendo diálogo e relacionamento.

A mudança acabou por fortalecer o PEF e integrar seu conteúdo em todas as estratégias de comunicação da Fazenda, contribuindo para uma maior visibilidade e mudança de cultura institucional. Não apenas isso, o PEF passou a incorporar a essência dos projetos estratégicos da organização, revelando-se como um dos propósitos da Fazenda e fortalecendo a ideia de servidor cidadão, contribuindo, principalmente, para essa nova forma de relacionamento com os contribuintes, cidadãos e sociedade.

No final de 2020, ao considerar a necessidade de ampliação de capilaridade da área, a antiga Arins foi transformada em Coordenadoria de Relações Institucionais (Corins), estando assim estruturada: Célula de Comunicação Institucional e Célula de Relacionamento com a Sociedade, sendo essa última formada pelo Núcleo de Cidadania Fiscal e pelo Núcleo de Incentivo à Emissão de Documentos Fiscais.

A alteração contribuiu para uma maior autonomia administrativa, sem perder a transversalidade e transdisciplinaridade, sendo, assim, a Educação Fiscal, o fio condutor entre Programas e projetos desenvolvidos, como é o caso, por exemplo, do Programa Sua Nota Tem Valor, que incentiva a emissão de documentos fiscais no Estado.

O PEF Ceará, que completa 25 anos em 2023, desenvolve ações de sensibilização, capacitação e divulgação dos temas da Educação Fiscal para toda sociedade. A depender do perfil do público, existe um material didático específico, o que contribui para a sua disseminação.

Historicamente, o programa desenvolve-se por meio de ações educativas, tais como cursos, seminários, palestras e eventos, no formato presencial e na modalidade EAD, bem como no incentivo a atividades de pesquisa e extensão. Foi ofertado o curso Educação Fiscal e Cidadania para toda a sociedade, com carga horária de 40 horas, por meio da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP).

Por meio de parceria com a Secretaria de Educação do Estado, foi criada a disciplina eletiva de Educação Fiscal para as escolas estaduais de tempo integral, o que fortalece a disseminação do tema para os jovens. Foi retomado, ainda, o Projeto Escola no Fisco, que recebe os estudantes no Centro de Memória da Fazenda, para conhecer um pouco sobre a história dos tributos, sua função social e também refletir sobre seu papel de cidadão no controle da aplicação dos recursos públicos.

A Educação Fiscal também se fortaleceu no Ceará por meio do Núcleo de Apoio Fiscal e Contábil (NAF). O NAF é um projeto de extensão universitária, vinculado a cursos de Ciências Contábeis de várias instituições de ensino superior, responsável por aprimorar o conhecimento acadêmico e prestar assistência gratuita à população, por meio da orientação sobre assuntos das áreas contábil e fiscal. O atendimento é realizado por alunos e supervisionado por professores do curso de Ciências Contábeis da instituição de ensino. A capacitação dos estudantes do NAF

é feita por meio da cooperação entre Receita Federal do Brasil, Sefaz e Secretaria das Finanças do município onde a instituição de ensino está localizada.

O ano de 2020, entretanto, trouxe um grande desafio a ser vencido mundialmente: a pandemia causada pela Covid-19. Historicamente, a Educação Fiscal tem grande parte de sua atuação no contato direto com os cidadãos, seja nas escolas, universidades ou demais espaços de interação social públicos ou privados. Assim, entrar no período do distanciamento social exigiu uma mudança de paradigma e um poder de adaptação. As atividades de Educação Fiscal precisaram migrar das salas de aulas para os espaços virtuais. As formas de aprendizagem passaram por movimentos de ressignificação dos processos, diálogos e interações sociais.

De imediato, presenciou-se um forte apelo de uso das redes sociais para capacitação, entretenimento e compartilhamento de ideias e ações. Novos projetos foram desenvolvidos resultando em uma nova perspectiva, novos olhares e percepções diferentes, com o mesmo compromisso de levar aos diversos segmentos sociais o debate sobre tributação, cidadania, gestão dos recursos públicos e controle social.

A Educação Fiscal virtual, desse modo, realizou atividades sediadas nas redes sociais da Secretaria da Fazenda – *Instagram, Facebook, Twitter e Youtube* – mobilizando seguidores, atraindo mais engajamento do público para as mídias fazendárias, proporcionando a contínua melhoria da imagem da Sefaz. O Programa Engaja Cidadão trouxe lives transmitidas pelas contas oficiais da Sefaz (Instagram e YouTube), onde foram debatidos temas ligados ao universo da Educação Fiscal: função social do tributo, orçamento público, educação para a cidadania, o papel do servidor cidadão, juventude e protagonismo político, políticas públicas em época de pandemia, dentre outros.

O mediador fazendário abordava com um convidado os temas e buscava interrelacioná-los com a Educação Fiscal e a cidadania. Seguiu a dinâmica na linha de perguntas e respostas para imprimir leveza aos conceitos e adotar uma linguagem simples, facilitando a compreensão e permitindo uma ampla audiência nos diversos segmentos sociais e níveis de escolaridade. O Engaja Cidadão também permitiu a participação do público por meio de perguntas aos convidados enviadas pelas redes sociais.

As videoaulas do então Programa de Educação Tributária, produzidas em 1998, marco da Educação Fiscal brasileira, foram postadas no canal do *Youtube* da Sefaz, por meio do Projeto Educação Fiscal Retrô. As aulas são ainda bastante atuais quanto a conceitos sobre cidadania e tributação e possui o apelo de apresentar para as novas gerações a cidade de Fortaleza do final do século XX.

Destaque-se, ainda, o Projeto Sefaz Dialoga, evento que se iniciou em 2019, tendo como objetivo dialogar com os contribuintes e representantes dos setores profissionais e econômicos temas técnicos do cotidiano da Sefaz, aproximando o

Fisco da sociedade. Todas as edições estão disponíveis no YouTube da Secretaria.

A cidadania fiscal também fez parte da essência do Programa Sua Nota Tem Valor, lançado em 2020. Trata-se de programa do Governo do Estado do Ceará, desenvolvido pela Secretaria da Fazenda (Sefaz-CE), que objetiva conscientizar a todos sobre a importância de pedir a nota fiscal e estimular a participação popular no controle e aplicação dos recursos públicos.

A iniciativa pretendeu fortalecer a cidadania fiscal, a solidariedade e a inclusão social. Também busca combater a sonegação fiscal e reduzir a concorrência desleal. A participação se dá por meio de aplicativos (Ceará App ou Sua Nota Tem Valor), bem como pelo site *suanotatemvalor.sefaz.ce.gov.br*. É totalmente digital, garantindo transparência e segurança para os cidadãos e instituições sem fins lucrativos.

Outra inovação importante a ser mencionada é a inclusão do tema Educação Fiscal no conteúdo programático, como conhecimento básico, no Edital do concurso da Sefaz de 2021 para os cargos de auditor fiscal da receita estadual, auditor fiscal jurídico da receita estadual, auditor fiscal de tecnologia da informação e comunicação, bem como auditor fiscal contábil-financeiro, realizado pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe). Trata-se do primeiro concurso público para a carreira de Fiscos no país que exige o conhecimento da Educação Fiscal para ingresso, o que fortalece a importância no perfil que se espera para os novos servidores e sua identidade com os valores do serviço público, totalmente conectados com a essência da cidadania fiscal.

A Educação Fiscal também está presente no Programa de Conformidade Tributária do Ceará – Contribuinte Pai D’égua, o que possibilita um avanço na interlocução do PEF com os contribuintes, focando no diálogo com transparência e ética. Instituído pela Lei nº 17.087, de 29 de outubro de 2019, o programa tem como objetivo fomentar a autorregularização. Ao conceder um tratamento diferenciado aos contribuintes que cumprem regularmente as obrigações tributárias, a Sefaz pretende promover a justiça fiscal e melhorar o ambiente de negócios no Ceará. A simplificação de processos tributários, a transparência, a comunicação e o diálogo dão a tônica do Programa.

No final de 2020, foi publicado o Decreto nº 33.820, que operacionaliza o Contribuinte Pai D’égua. A iniciativa baseia-se em dois pilares de atuação: “Relacionamento” e “Fortalecimento da Confiança”. O primeiro está sustentado na postura orientativa do Fisco, de forma a trazer mais facilidade aos processos, transparência nas informações e um ambiente de melhor comunicação e diálogo. Com essas estratégias, a Sefaz visa aprimorar o relacionamento com os contribuintes. No pilar “Fortalecimento da Confiança”, é utilizado o conceito da pirâmide de risco para instituir uma nova forma de atuação da administração tributária, buscando oferecer o tratamento tributário adequado às diferentes categorias de contribuintes.

Outro exemplo foi a instalação do Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte

(Condecon), em abril de 2019, apesar de sua instituição já estar prevista desde a Lei Complementar nº 130, de 2014, instrumento que cria o Código de Defesa do Contribuinte. O colegiado, que passou a ser chamado de Conselho de Relacionamento com o Contribuinte, no final de 2020, pretende aproximar o Fisco da sociedade e debater ideias para desburocratizar a cobrança de impostos, melhorando o ambiente de negócios no estado.

Trata-se de um espaço de Educação Fiscal que proporciona a participação de representantes do Fisco, do setor produtivo e de categorias profissionais. Entre as atribuições do Conselho estão planejar, elaborar, coordenar e executar a política estadual de proteção ao contribuinte; analisar as sugestões encaminhadas ao colegiado; orientar sobre os direitos, garantias e deveres dos contribuintes e conscientizar sobre os tributos e sua função social.

Foram realizadas também ações junto à Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará – por meio de sua Comissão de Direito Tributário. Jovens advogados têm visitado o Centro de Memória da Fazenda, por meio de diálogo sobre cidadania fiscal e também os desafios de uma advocacia cidadã. Foram realizados também eventos em parceria, como a Semana de Educação Fiscal de 2022, que contou com um painel específico sobre “Como ser um advogado tributarista e educador fiscal?”, na própria sede da OAB. Atuar no ensino superior, por meio de disciplina eletiva, fomento de pesquisa e extensão universitária, também é um caminho interessante para a formação dos futuros profissionais do Direito.

É fundamental que o advogado tributarista tenha consciência do seu papel como educador, numa perspectiva de orientação para que seus clientes possam cumprir a conformidade tributária. A Sefaz Parceira, instituída na nossa gestão, defende que o Fisco está ao lado do contribuinte, do empresário, do advogado, do contador, do cidadão, num enfoque de que todos juntos podemos contribuir para um Estado que efetivamente possa melhorar a vida das pessoas.

Outra ação importante diz respeito à memória, cultura e cidadania fiscal. O Centro de Memória da Fazenda foi reinaugurado e institucionalizado no dia 27 de setembro de 2021, durante as comemorações dos 185 anos da Secretaria da Fazenda. O equipamento cultural, único do país que é um espaço de educação fiscal, oferece três ambientes: galeria de fotopinturas de ex-secretários da Fazenda e duas salas com a exposição de longa duração “Notas de Memórias”. Um dos espaços é a sala-cofre, na qual os visitantes podem conferir a instalação artística “Valor”. As visitas são agendadas pelo site do Centro de Memória, e as exposições também estão disponíveis no formato virtual, pelo portal [centrodememoria.sefaz.ce.gov.br](http://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br).

Na ocasião, foi publicada nova edição, ampliada e revisada da obra “Sefaz: tributo à história”, com um capítulo específico sobre a história dos servidores e instituições fazendárias, como forma de valorizar a cultura e a memória institucional. O livro, em formato virtual, está disponível no Portal do Centro de Memória da Fazenda.

Compreendemos como a história do Fisco confunde-se com a história da administração pública e mesmo com a do próprio Estado do Ceará e dos cearenses, motivo pelo qual nossa gestão se mostrou atenta à memória fazendária, com a manutenção de seu patrimônio histórico, composto por bens móveis, imóveis e por um rico acervo documental, que vai desde os documentos oficiais da Secretaria, a registros fotográficos e orais de momentos e servidores da instituição.

Todo esse acervo ajudou-nos a analisar e escrever, em parceria com a Secretaria da Cultura do Ceará, sobre os 185 anos da Sefaz, entendendo como suas sucessivas missões ao longo do tempo têm refletido a sociedade e o Estado que as engendrou, fortalecendo, inclusive, a necessidade de institucionalizar o Centro de Memória da Fazenda.

Esse espaço tem como objetivo proporcionar o reconhecimento, a proteção e a valorização do patrimônio histórico da Sefaz, que entendemos como um patrimônio cultural cearense, e nasce com a ideia de oferecer um espaço para a dinamização das ações do Programa de Educação Fiscal.

A transparência é um dos valores que norteiam nossas ações institucionais. Diante disso, todos os balanços de gestão, produzidos no período de 2019-2022, foram divulgados no site e nos demais canais de comunicação da Secretaria, como forma de proporcionar transparência e estimular o controle social, algo tão defendido no âmbito do PEF-CE.

A Educação Fiscal tem, portanto, ao longo de sua história, comprovado que acrescenta substanciais elementos à formação humana, oportunizando que o cidadão se aproprie dos bens públicos, exija seus direitos, garanta o que preconiza a Carta Magna. Ao passo que permite também a compreensão de que, sem sua participação efetiva, o estado não pode exercer esse papel, pois é o financiador das ações estatais, por meio do pagamento de tributos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão afetiva é marcante no aprendizado humano, fazendo-se presente também na educação fiscal. Todos somos aprendizes, principalmente quando estamos em cargos de liderança. Deve-se buscar constituir um “clima emocional” positivo, gerando uma ambiência favorável ao diálogo e à formação do senso crítico.

Propor ressignificar conceitos relativos à tributação, cidadania e controle social é um desafio em qualquer sociedade, e mediar pela afetividade se faz necessário, assim como todo processo de construção de conhecimento.

Uma educação libertadora, segundo Paulo Freire, é, antes de tudo, afetiva. Não existe educação sem afeto, empatia e tolerância. Não se aprende verdadeiramente com uma mera reprodução e educação bancária. Aprendizado é

construção dialógica.

Diante desses desafios, a educação fiscal busca restaurar valores, promover a ética, a solidariedade, a inclusão social, a diversidade e o resgate do papel do servidor público. Preceitos que retratam uma amorosidade social e nos permite, como coloca Edgar Morin, uma vivência de aprendizado da nossa identidade humana, na promoção de uma relação mais harmoniosa entre Estado, indivíduo e sociedade.

Uma relação saudável entre Estado e sociedade requer compartilhamento de conhecimento e ação. Assim, ambos podem apropriar-se do que lhes cabe no processo de gestão pública. Por um lado, um Estado atento às demandas sociais, exercendo sua função com ética, transparência e respeito, e, por outro, um cidadão consciente de seus deveres e atuante quanto ao retorno social dos tributos e ao exercício do controle social.

Apresenta-se satisfação tanto dos cidadãos como da sociedade que decorre exatamente da percepção de melhorias na gestão dos recursos públicos e sua aplicação de maneira eficiente em prol de toda a coletividade. De um Estado mais próximo, mais humano, mais sensível, mais colaborativo. De uma gestão pública realmente focada no cidadão e na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Foram exatamente esses preceitos que guiaram nossos sonhos, propósito, memória e afetos, sendo transformados em ações que trouxeram impactos valiosos não apenas para a sociedade, mas para todos nós que tivemos a oportunidade de viver a educação fiscal em nossas missões e desafios institucionais.

É por isso que o propósito da educação fiscal esteve muito forte ao longo da nossa gestão na Secretaria da Fazenda, por meio do trabalho inspirador realizado por toda equipe da Coordenadoria de Relações Institucionais (Corins), com gestores, servidores e colaboradores dedicados e comprometidos. O intercâmbio entre educação fiscal, memória institucional e comunicação foram estruturantes para o repensar das ações da Secretaria, transformando o relacionamento entre Fisco, contribuinte e sociedade.

## REFERÊNCIAS

BELCHIOR, Germana Parente Neiva et al. Programa Sua Nota Tem Valor: transformando cidadania em solidariedade. In: SILVA, Fernanda Maria Diniz da et al (org.). **Serviço público no Estado do Ceará**: práticas e reflexões. Fortaleza: Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, 2022, v. 2. Disponível em: <https://www.egp.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2022/04/47793-EGEPCE-SERV-PUBLICO-VOL-02-COMPLETO-DIGITAL-VERSAO-2.pdf>. Acesso em 18 de jan. 2023.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CEARÁ. Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004. Institui o programa de incentivo ao consumidor de exigência do documento fiscal. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 30 dez. 2004.

CEARÁ. Lei nº 16.697, de 14 de dezembro de 2018. Institui o Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 17 dez. 2018.

CEARÁ. Decreto n.º 33.325, de 29 de outubro de 2019. Regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, a Lei nº 16.697/2018, que instituiu o programa de educação fiscal do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 30 out, 2019.

CEARÁ. Instrução Normativa nº 47, de 03 de maio de 2021. Estabelece normas e procedimentos operacionais no âmbito do Programa “Sua Nota Tem Valor”, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 06 mai. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Educação fiscal e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **Balanco de Gestão 2019-2022**. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2020/08/balanco-sefaz-2019-2022-web-.pdf>. Acesso em 26/06/2023.

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **21 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará**: cidadania fiscal em uma era disruptiva. In BELCHIOR, G. P. N; SILVA, I. M.V. (Org.). Fortaleza: 2019. Disponível em: < <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/12/E-book-21-anos-pef-.pdf>>. Acessado em: 22/06/2023.

SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ. **15 anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará**: memórias e perspectivas. In MACHADO, S, M. O; NETO, A. T

(Coord.); BELCHIOR, G. P. N; SILVA, I. M.V; MARINO, C. E. S. (Org.). Fortaleza-CE: Fundação Sintaf, 2014. Disponível em: <<https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/12/15-anos-do-PEF.pdf>>. Acessado em: 22/07/2021.

WEYNE, Walda Maria Mota; AMORIM, Márcio William França (org.). **Sefaz:** tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006.

WEYNE, Walda Maria Mota; et at. **Sefaz:** tributo à história. 2. Ed. Fortaleza: Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 2021. Disponível em: [https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro\\_\\_Sefaz\\_\\_Tributo\\_\\_a\\_\\_Historia\\_\\_185\\_\\_anos.pdf](https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro__Sefaz__Tributo__a__Historia__185__anos.pdf). Acessado em 18/01/2023.

# COMISSÃO DE LEILÃO E DOAÇÃO ADMINISTRATIVA: EDUCAÇÃO FISCAL POR MEIO DA DOAÇÃO

Maria Leônia Parente da Costa <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O Decreto nº 24.569/97, de 31 de julho de 1997 (CEARÁ, 1997, *n.p.*), elenca como instrumentos de destinação final da mercadoria a doação, o leilão e a incineração, na hipótese de não haver a liberação da mercadoria por intermédio da extinção total ou parcial do Auto de Infração (AI), do depósito do montante de crédito tributário ou da fiança idônea.

Dentre as condutas supracitadas, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz-CE) optou em 2022 pela doação e pela incorporação em seu próprio patrimônio de 832 processos habilitados.

O desenvolvimento das etapas concernentes à doação foi realizado pela Comissão de Leilão e Doação Administrativa, composta por três servidores públicos, a qual é vinculada à Célula de Fiscalização de Mercadoria em Trânsito (Cefit), que, por sua vez, é subordinada à Coordenadoria de Fiscalização de Mercadoria em Trânsito (Cofit).

Este artigo, portanto, visa discorrer acerca do papel desempenhado pela Comissão em cada uma das etapas, abrangendo desde a fiscalização e a retenção das mercadorias oriundas de Autos de Infração tipo 2, até a finalização do processo. Elucida-se, concomitantemente, a prática da função social dos tributos por meio das atividades desempenhadas pela Comissão, evidenciando a importância da educação fiscal ao mencionar como os tributos alcançam e impactam o cotidiano do indivíduo.

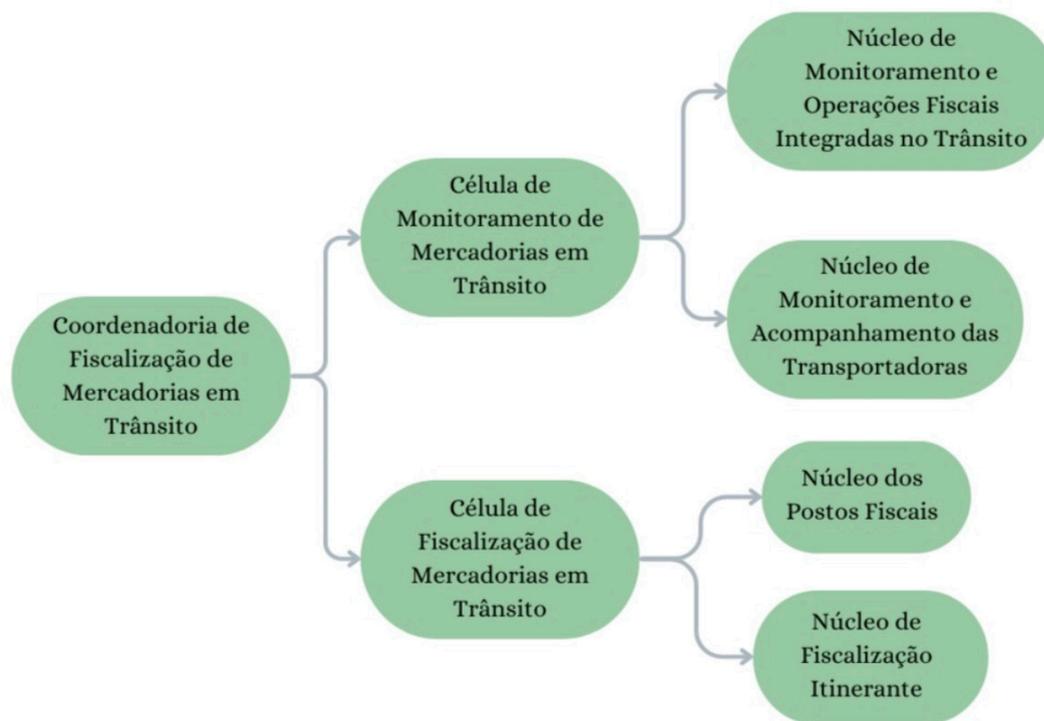
### 1.1 Encaminhamento dos Autos de Infração para a Comissão de Leilão e Doação Administrativa

Com o intuito de aprimorar a compreensão sobre como ocorre o

<sup>1</sup> Auditora Fiscal Adjunta da Receita Estadual – Sefaz Ceará. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Administração Fazendária pela Faculdade Christus. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Fortaleza.

encaminhamento dos Autos de Infração para a Comissão é oportuno salientar, brevemente, a estrutura organizacional da Cofit (Esquema 1):

**Esquema 1 – Estrutura organizacional da Cofit**



Fonte: Própria autora, 2023.

O Núcleo de Postos Fiscais é composto pelos Postos Fiscais do Aeroporto, de Aracati, de Chaval, de Campos Sales, do Correio, do Crato, de Ipaumirim, de Jati, de Monte Alegre, do Mucuripe, de Parambu, de Pecém, de Penaforte, de Pirapora, de Quixeré e de Tianguá.

A Cefit tem como uma de suas atividades o acompanhamento das ações do processo de leilão e doação de mercadorias oriundas das ações de fiscalização de mercadorias em trânsito.

Destaca-se, então, o vínculo existente entre essas ações e o AI, uma vez que o desenvolvimento das primeiras depende das informações que compõem o AI, as quais são cadastradas pelo servidor público fazendário no Sistema de Virtualização de Processo (Viproc), de acordo com a Instrução Normativa nº 02/2014, que disciplina sobre o funcionamento e procedimento do sistema de virtualização de processo (Viproc), nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual, o Comunicado do Contencioso Administrativo Tributário (Conat) de 7 de junho de 2019, e o Comunicado do SECEX – PGI e Coafi de 14 de novembro de 2019.

Essas informações são resultado das fiscalizações efetuadas pelos servidores lotados nos Postos Fiscais e na Itinerante. Salienta-se, nesse sentido, que se o

contribuinte não resgatar a sua mercadoria em consonância com os ditames legais, o servidor do Posto Fiscal e da Itinerante tem o período de 30 dias, a contar da ciência do AI, para incluir os dados referentes ao processo físico no Sistema Viproc. Essa inclusão gera um número que passa a ser associado ao processo do AI.

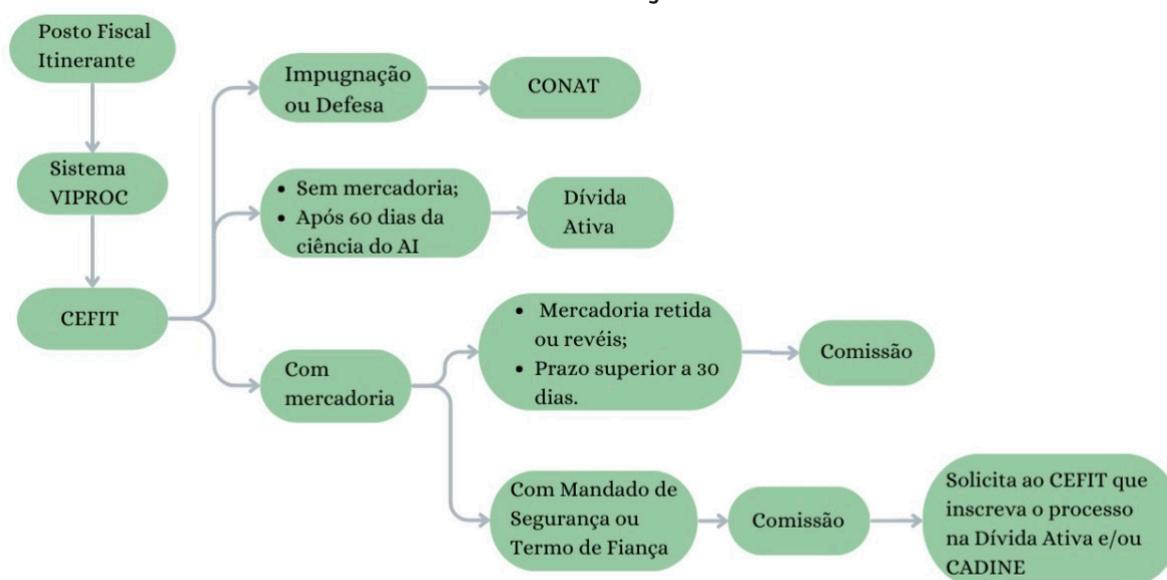
Essa etapa é finalizada com o envio desse processo para a Cefit, que, por seu turno, organiza a distribuição dele em conformidade com as peculiaridades que se apresentam. Assim, em caso de impugnação ou defesa, o processo é direcionado para o Conat. Na hipótese de não haver mercadoria retida e após 60 dias da ciência do AI é direcionado para a Dívida Ativa.

Se houver mercadoria, a Cefit envia o processo para a Comissão a fim de que haja a verificação acerca da existência de Mandado de Segurança ou Termo de Fiança e da ausência de defesa e impugnação. Caso haja Mandado ou Termo, será solicitado que a Cefit inscreva o processo na Dívida Ativa e/ou no Cadastro de Inadimplentes da Fazenda Pública Estadual (Cadine). O encaminhamento para a Comissão de Leilão e Doação Administrativa também acontece quando o AI dispõe de mercadorias retidas, é revel e o prazo já é superior a 30 dias.

Ressalta-se, segundo os artigos 836, 843 e 853 do Decreto nº 24.569/97 (CEARÁ, 1997, *n.p.*), que a guarda e o depósito das mercadorias retidas podem ser de responsabilidade do próprio Estado. Quando isso acontece elas ficam armazenadas nos galpões dos Postos Fiscais e do Depósito Central de Bens Retidos, que está situado no mesmo espaço físico em que a Comissão desempenha as suas atividades, na Rua Antônio Lafayette, 368, Presidente Kennedy, Fortaleza, Ceará.

A seguir é possível conferir os passos do encaminhamento do AI para a Comissão (Esquema 2):

**Esquema 2 - Encaminhamento do Auto de Infração para a Comissão de Leilão e Doação Administrativa**



Fonte: Própria autora, 2023.

## 1.2 Dinâmica das informações do processo por parte da Comissão

Antes da distribuição do processo, a Cefit verifica no Sistema Viproc se houve a tramitação. Em seguida, todas as informações são averiguadas, a exemplo da verificação da paginação, da assinatura e se a documentação está de acordo com a Cartilha de Saneamento Processual elaborada pelo Conat, em 2019.

Se houver a constatação de algum vício, ocorre a devolução para o Posto Fiscal responsável ou para a Itinerante a fim de haja a correção e o posterior reenvio à Cefit. Em ocasião do novo recebimento, a Célula efetua o despacho.

Dentre os documentos que acompanham o processo, o AI e o Certificado de Guarda de Mercadoria (CGM) são os mais relevantes para que a Comissão de Leilão e Doação Administrativa desenvolva o seu trabalho.

O AI é um procedimento administrativo realizado pelo Fisco Estadual em decorrência de infração às normas estabelecidas pela legislação tributária e se constitui como um lançamento de ofício efetuado pela autoridade fiscal. O CGM é um formulário que contém informações sobre a mercadoria retida, tais como quantidade, marca, espécie, peso, volume, estado de conservação, grau de perecibilidade. Além disso, ele indica quem foi eleito como o fiel depositário.

A Comissão, então, analisa o AI e o CGM mediante a utilização do Sistema de Controle da Ação Fiscal (CAF) e do Sistema de Controle de Processos Administrativos e Jurídicos (Sipaj).

A consulta efetuada no CAF indica o “status” do AI como:

- Fora do prazo;
- Nulo;
- Extinto;
- Improcedente;
- Procedente em 1º grau;
- Procedente em 2º grau;
- Transitado em Julgado.

Além disso, informa o tipo do AI: tipo 1 (sem retenção de mercadoria) ou tipo 2 (com retenção). Se o Auto for do tipo 2, o Sistema CAF disponibiliza o número do CGM, por intermédio do qual há a indicação de quem foi eleito para ser o fiel depositário. Observa-se também as datas e os julgamentos aos quais o AI foi submetido pelo Conat.

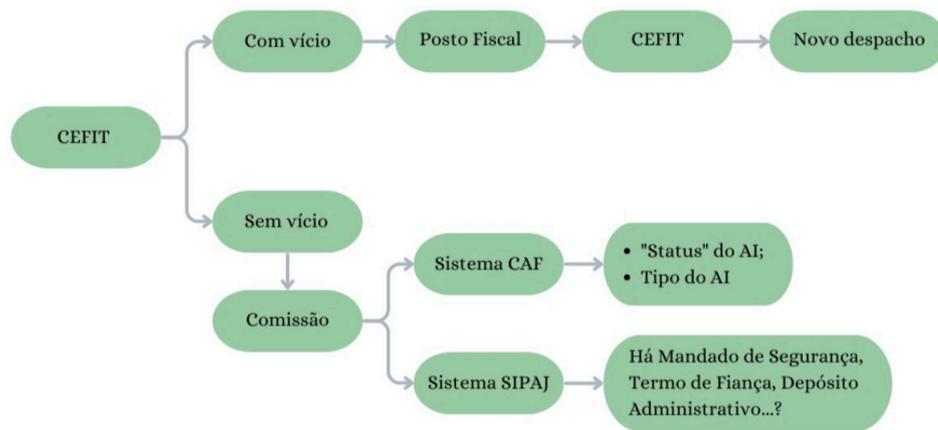
A relevância dessa informação está no fato de evitar a prescrição do prazo para inscrição em Dívida Ativa e/ou no Cadine. Por fim, o CAF possibilita a ciência do recebimento pelo Sistema do Conat e pelo Sistema Viproc se houver impugnação.

A consulta no Sipaj, realizada no site da Assessoria Jurídica (Asjur), busca informações acerca da inscrição do fiel depositário, do remetente e do destinatário da nota fiscal. Essa pesquisa corrobora a inexistência de qualquer ação judicial sobre

a mercadoria objeto de retenção – se houver, por exemplo, Mandado de Segurança ou Termo de Fiança, a Comissão solicita à Cefit que o processo seja inscrito na Dívida Ativa.

A par dos resultados obtidos, a Comissão de Leilão e Doação Administrativa pode começar os procedimentos relativos à recuperação da mercadoria. Toda a dinâmica das informações do processo por parte da Comissão (Esquema 3) pode ser observado abaixo:

**Esquema 3 - Dinâmica das informações do processo por parte da Comissão**



Fonte: Própria autora, 2023.

### 1.3 Recuperação das mercadorias retidas

Após a análise dos dados nos Sistemas CAF e Sipaj, em que houve a constatação da perda dos prazos legais para a solicitação da liberação da mercadoria e da ausência de registro de pagamento, de Mandado de Segurança ou devolução do item para a Sefaz, a Comissão inicia a recuperação das mercadorias por intermédio do processo de intimação realizado pessoalmente pelos servidores lotados na Comissão, por Aviso de Recebimento (AR) ou por Edital.

Na intimação efetuada pessoalmente ou por AR é solicitado o pagamento ou a entrega da mercadoria para o Depósito Central de Bens Retidos da Sefaz e é informado o número do AI, que gerou essa pendência, e o do CGM, no qual consta o registro sobre a responsabilidade pela guarda na condição de Fiel Depositário.

Caso as formalidades<sup>2</sup> previstas no artigo 843 do Decreto nº 24.569/97 e o prazo da intimação não forem atendidos, o contribuinte torna-se Infiel Depositário, sujeito às penalidades administrativa e civil, sendo inscrito o respectivo crédito

<sup>2</sup> Extinção total do crédito tributário pelo pagamento; extinção parcial do crédito tributário pelo pagamento da parte incontroversa; depósito do montante do crédito tributário ou da parte controversa; fiança idônea.

tributário na Dívida Ativa e/ou no Cadine.

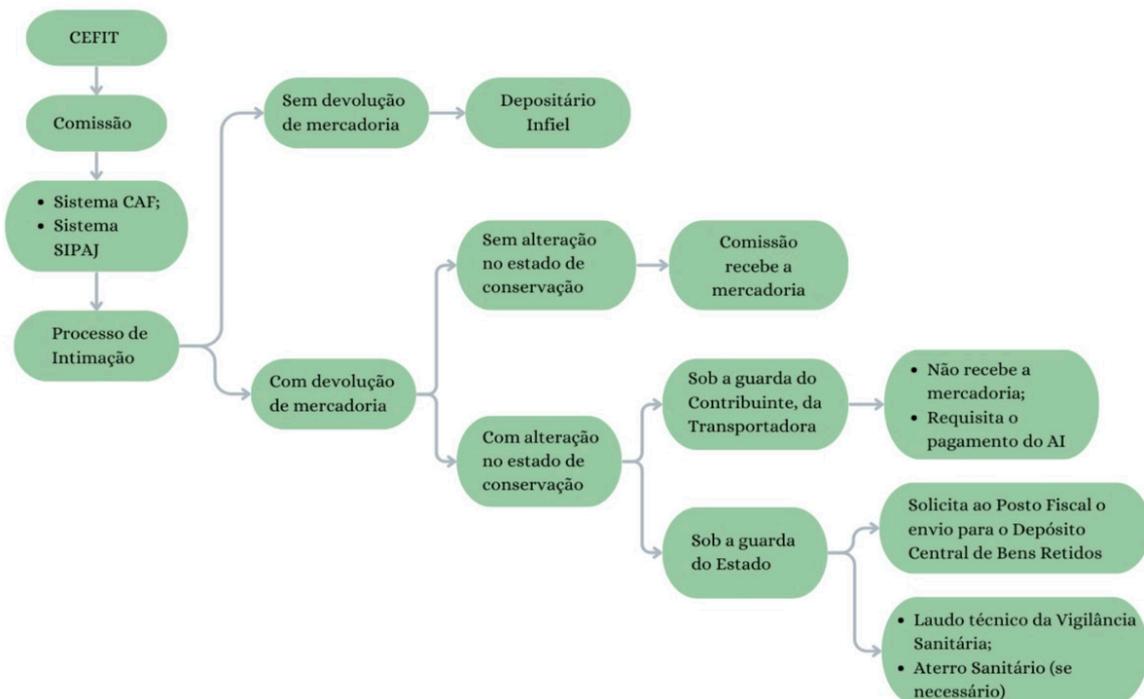
Na hipótese de haver a devolução do item é lavrado o Termo de Devolução de Mercadoria. Evidencia-se, todavia, que ocorre o exame do estado de conservação da mercadoria por ocasião do seu recebimento. Desse modo, se ela apresentar alterações que indiquem má conservação, a Comissão não a recebe e requisita o pagamento do AI.

Se o bem estiver sob a guarda do Estado, armazenado nos Postos Fiscais, será solicitado o seu envio para o Depósito Central de Bens Retidos. O estado de conservação do item também é conferido e, caso haja indícios de má conservação, a Comissão solicita laudo técnico da Vigilância Sanitária. Se for atestado que a mercadoria está imprópria para uso e/ou consumo, entra-se em contato com o Aterro Sanitário com o intuito de proceder a sua incineração.

Na intimação feita por Edital publicado, caso não haja a devolução da mercadoria, o processo é inscrito na Dívida Ativa e/ou no Cadine.

Quando todas as mercadorias habilitadas, ou seja, aquelas que já passaram por todas as fases de verificação, estiverem reunidas no Depósito Central de Bens Retidos, acontece o processo de preparação do edital para, no caso deste estudo, a doação e incorporação ao patrimônio da Secretaria da Fazenda. Todo este processo de recuperação das mercadorias retidas pode ser acompanhado no Esquema 4.

**Esquema 4 - Processo de recuperação das mercadorias retida**



Fonte: Própria autora, 2023.

## 1.4 Publicação, Doação e Incorporação

O processo que resulta na doação e na incorporação é iniciado com a publicação do Ato Declaratório determinando a pena de perdimento das mercadorias retidas elencadas no Edital, o que as torna disponíveis para a destinação conforme prevê a legislação.

Consoante mencionado na Introdução, 832 processos habilitados tiveram como destinação final a doação e a incorporação. Destaca-se que, segundo o artigo 68, § 4º, do Decreto nº 34.605, de 24 de março de 2022, os itens precisam ser direcionados para órgãos ou entidades do Estado do Ceará selecionadas pelo Governo do Estado, os quais poderão usá-los ou consumi-los. (CEARÁ, 2021, n.p.)

Dessa forma, o Programa Mais Infância foi contemplado com 721 processos com mercadorias oriundas de AI, conforme despacho expedido pelo Secretário da Fazenda e publicado no Diário Oficial do Estado em 09 de agosto de 2022, Edital de Doação nº 01 de 28 de julho de 2022.

Salienta-se que o Programa é regido pela Lei nº 17.380, de 5 de janeiro de 2021, tem como área de atuação 184 municípios cearenses e visa proporcionar o desenvolvimento conjunto das crianças e da sociedade, adotando uma proposta de cooperação de distintos setores do Estado do Ceará, o que amplia o acesso da população as políticas públicas. (CEARÁ, 2021, n.p.)

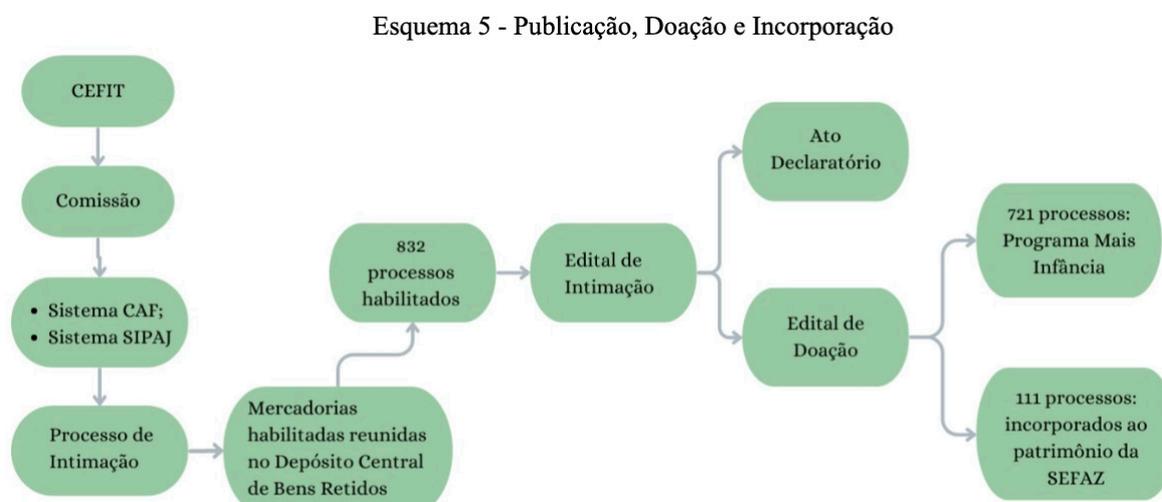
Os 111 processos com mercadorias restantes foram incorporados ao patrimônio da Sefaz por meio do Ato Declaratório Executivo 2 e 3, ambos publicados em 07 de outubro de 2022, como pode ser percebido no Gráfico 1.



Fonte: Própria autora, 2023.

Por ocasião do cumprimento do Edital de Doação, a Comissão atualiza a Consulta do AI no Sistema CAF para que conste o novo status do processo, isto é, Doação. Ou seja, a Publicação, Doação e Incorporação (Esquema 5) ocorre da seguinte forma:

### Esquema 5 - Publicação, Doação e Incorporação



Fonte: Própria autora, 2023.

## 1.5 Educação Fiscal por meio da Doação

As ações de doação realizadas pela Comissão de Leilão e Doação Administrativa estão relacionadas com o escopo da Educação Fiscal, uma vez que a gestão da principal fonte de financiamento das políticas públicas, os tributos, impacta diretamente na manutenção de atividades que tem como objetivo o bem-estar social, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, o desenvolvimento da sociedade.

Observa-se, nesse sentido, que ao promover a doação, a Sefaz incentiva a aproximação da administração tributária com outras instituições, compartilhando recursos que fomentam não somente a participação, mas também a reflexão para temas relevantes que permeiam o cotidiano da população, como a educação e a cultura.

O trabalho desenvolvido pela Comissão, desse modo, é fundamental, já que os procedimentos executados transformam a mercadoria retida em fonte de renda capaz de financiar os programas mantidos pelas instituições, as quais, por sua vez, convertem os recursos recebidos em doação por meio, dentre outros, da promoção de bazar e feiras.

Suscita-se, assim, no indivíduo a consciência da relevância da boa gestão dos recursos públicos, especialmente a arrecadação e aplicação dos tributos, conjugada

com os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

A Educação Fiscal torna-se um estímulo ao envolvimento de todos os cidadãos no acompanhamento da gestão tributária, aproximando o Fisco da sociedade. Envolvidos desde o acompanhamento da gestão dos recursos que bem aplicada se traduz em benefícios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa discorreu sobre as etapas dos procedimentos executados pela Comissão de Leilão e Doação Administrativa para o cumprimento da doação e incorporação como destinação final das mercadorias habilitadas retidas. Fomentou-se, assim, a reflexão acerca da relação entre as ações fiscais executadas pelos fazendários e a Educação Fiscal.

A Comissão, então, ao fazer a doação desloca-se do aspecto operacional para uma óptica mais abrangente, incorporando o impacto da ação sobre o processo geral da atividade. Observa-se, simultaneamente, a promoção de um gerenciamento interno mais integrado, com objetivos e metas, gerando resultados para a sociedade que atendem as demandas dos cidadãos, além da adoção da proatividade convertendo essas mercadorias em recursos para garantir a sustentabilidade do programa das Instituições cadastradas na Ação Social no Estado do Ceará.

Foram consultados e também utilizados como fundamentação teórica os textos: Decreto nº 33.325, de 29 de outubro de 2019, que regulamenta a Lei nº 16.697/2018 (dispõe acerca do Programa de Educação Fiscal do Ceará); Decreto nº 34.274, de 28 de setembro de 2021 (permite que a Sefaz realize a doação ou o leilão); Decreto nº 34.841, de 05 de julho de 2022 (altera a estrutura organizacional); Portaria nº 357/2022, 11 de outubro de 2022 (dispõe sobre a gestão de processo no âmbito da Sefaz); Instrução Normativa nº 02/2014, de 19 de maio de 2014, (disciplina sobre o funcionamento e procedimento do Sistema de Virtualização de Processo – Viproc, nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual); Instrução Normativa nº 33/2005 (constituição da Comissão de Leilão/Doação); e o Sistema de Consultas de Processos de 1º Grau – Portal de Serviços e-SAJ.

## REFERÊNCIAS

CEARÁ. Decreto nº 24.569, de 31 de julho de 1997. Consolida e regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias

e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências. In: **CEARÁ**. Diário Oficial do Estado. Ceará: D.O.E-CE, 4 ago. 1997. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121997#:~:text=Consolida%20e%20regulamenta%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o,\)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121997#:~:text=Consolida%20e%20regulamenta%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o,)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 20 de jun. 2023.

CEARÁ. Lei nº 17.380, de 5 de janeiro de 2021. Consolida e atualiza a legislação do Programa Mais Infância Ceará, para a superação da extrema pobreza e a promoção do desenvolvimento infantil. In: **CEARÁ**. Diário Oficial do Estado. Ceará: D.O.E-CE, 05 jan. 2021. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/component/k2/item/7160-lei-n-17-380-05-01-2021-d-o-05-01-21>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CEARÁ. Decreto nº 34.605, de 24 de março de 2022. Consolida e regulamenta as disposições dos Capítulos X a XIV da Lei nº 12.670, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências. In: **CEARÁ**. Diário Oficial do Estado. Ceará: D.O.E-CE, 28 mar. 2028. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=429439#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20consolida%20e,n%C2%BA%2012.670%20%2C%20de%2027%20de>. Acesso em: 19 jun. 2023.

# SUA NOTA TEM VALOR?

## UMA AVALIAÇÃO DA NOVA SISTEMÁTICA DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO

Ana Virgínia Gurgel Rêgo <sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Na busca por equilibrar entradas e saídas do caixa, o Estado tem, entre suas possibilidades de incremento de recursos próprios, a de aumentar o lançamento do tributo devido - opção menos gravosa para o contribuinte que aumentar a carga tributária. Esse é um dos objetivos da Educação Fiscal – conscientizar o cidadão que o custeio de serviços e bens públicos vem de arrecadação, e que é fundamental o controle social desta colaboração com a coletividade.

Nesse contexto surgem os programas de incentivo a emissão de documentos fiscais, com benefícios para os participantes – descontos em impostos, cashback (devolução de uma parcela em dinheiro do valor recolhido), sorteios de premiações diversas. No Ceará, as ações nesse sentido remontam da década de 1950: a nova roupagem, o Programa Sua Nota Tem Valor, foi lançada em julho de 2020 e conta com a participação da população que, ao informar o CPF no momento da compra de bens e mercadorias e emissão do documento fiscal, concorre a sorteios em dinheiro, assim como a instituição sem fins lucrativos que é apoiada. No aniversário de 1 ano da iniciativa, a Secretaria da Fazenda do Ceará estendeu a lista de benefícios – os pontos gerados durante o ano irão gerar percentuais de desconto no IPVA.

Esse trabalho é composto por 4 capítulos, além da presente introdução:

Primeiro, trataremos de uma breve revisão de literatura sobre Educação Fiscal e sua íntima relação com Cidadania; no segundo capítulo, apresentaremos a experiência cearense em programas de educação fiscal até o Programa Sua Nota Tem Valor; seguido pela explanação da metodologia utilizada na pesquisa, que busca analisar se o Programa teve impacto na arrecadação do ICMS cearense, no terceiro capítulo e os resultados obtidos no capítulo quatro.

---

<sup>1</sup> Auditora Fiscal da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, administradora de empresas (UECE), especialista em Direito e Processos Tributários (UNIFOR) e mestranda em Economia do Setor Público (UFC).

## 1 CIDADANIA E TRIBUTOS

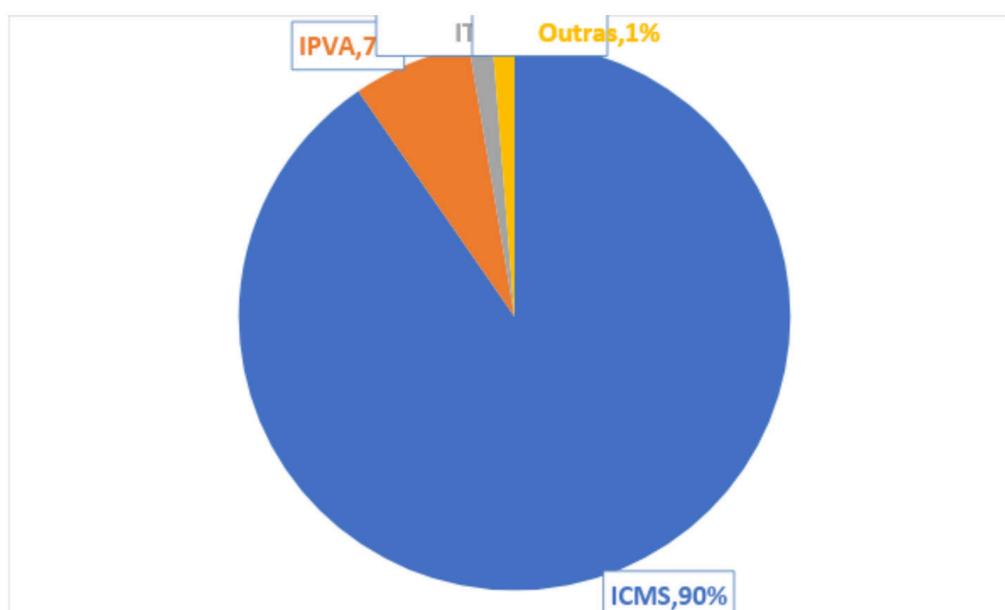
Ser cidadão é ter direitos e deveres e participar da convivência em sociedade: vida, saúde, liberdade, segurança, propriedade, igualdade perante a lei, votar e ser votado. A Constituição Federal brasileira, em seus artigos 5º e 6º, lista diversos direitos que são garantidos aos cidadãos; mas para que possam ser usufruídos, pautados na justiça e igualdade, é necessário que o Estado intervenha. O financiamento desses direitos vem direto dos cofres públicos: os serviços oferecidos pelo Estado são pagos pelos contribuintes.

Os recursos públicos, de forma simplificada, são compostos pela arrecadação própria, valores que são cobrados e recolhidos pelo próprio ente federado – os tributos, que se classificam em impostos, taxas e contribuições (em geral), as transferências governamentais, obrigações legais do governo federal e possíveis financiamentos com instituições financeiras nacionais e estrangeiras.

No âmbito do Estado, os impostos são três: ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação.

Segundo dados da Secretaria da Fazenda, no Ceará, quando analisamos a arrecadação total do período de 2017 a 2021, o ICMS é responsável, em média, a 60,62% do total de recursos que adentram os cofres públicos; esse percentual é ainda mais representativo quando excluimos as transferências governamentais, chegando a 90,41%. Neste mesmo período, o IPVA correspondeu a 6,96%, o ITCD 1,36% e outras receitas próprias<sup>2</sup> 1,27%, apresentados no gráfico 1, abaixo.

**Gráfico 1 – Média de participação dos tributos estaduais na Arrecadação Própria**

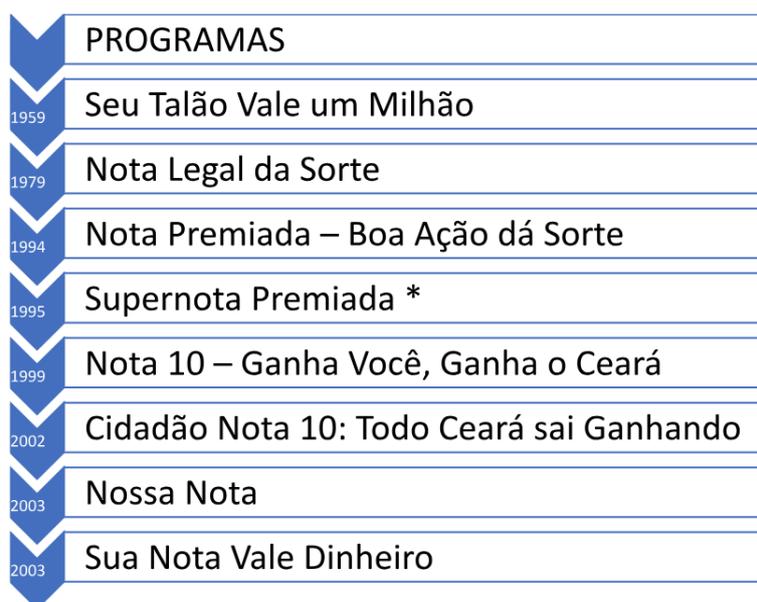


## 2 EDUCAÇÃO FISCAL NO CEARÁ

Os Programas e Campanhas de Educação Fiscal no Ceará tinham, inicialmente, apenas o enfoque em incentivar a participação de pessoas físicas, por meio de sorteios: a primeira campanha que se tem registro, “Seu Talão Vale um Milhão”, de 1959, realizava sorteios de prêmios por ocasião das festas juninas e natalinas, para consumidores que apresentassem notas fiscais no valor de CR\$ 3.000 cruzeiros; sistemática que segue nos programas de 1979 – “Nota Legal da Sorte” segue a mesma linha de sorteios a participantes, assim como a versão de 1994, “Nota Premiada – Boa Ação dá Sorte”.

A premiação em forma de sorteios permaneceu, mas em 1995, no “Supernota Premiada”, houve a introdução de efetiva ação de educação fiscal, quando a população passou a ser informada sobre maneiras de combater a sonegação. Já em 1999, o programa recebe o nome de “Nota 10 – Ganha Você, Ganha o Ceará” e as notas fiscais eram trocadas por cupons, que habilitavam os participantes a concorrerem a sorteios de veículos, motocicletas, casas, televisores, dentre outros.

Em 2002, com o “Cidadão Nota 10: Todo Ceará sai Ganhando”, a ação ganhou mais credibilidade e alcance, com os sorteios sendo transmitidos ao vivo pela TV Ceará; no ano seguinte, o “Nossa Nota” trouxe a participação de Organizações Não Governamentais, que se cadastravam e recebiam um valor percentual do ICMS nas notas apresentadas – é a primeira tentativa de *cashback* dos programas estaduais; esse público alvo é ampliado em 2003, com o “Sua Nota Vale Dinheiro”, quando pessoas físicas também estão aptas a se cadastrarem e receberem de volta um percentual do ICMS lançado nos documentos fiscais apresentados.



<sup>2</sup> Outras receitas próprias correspondem a taxas da administração direta, muitas autônomas, Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal, aluguéis e outros.

Para tentar tornar a relação Fisco X Contribuinte mais harmônica, surge a Educação Fiscal, que, de acordo com o Decreto 33.325/19, que instituiu o Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará, é:

(...) o conjunto de ações mediante os quais o indivíduo e a coletividade constroem valores, conhecimentos e atitudes, voltados para o planejamento, a gestão e o controle dos recursos públicos, de forma responsável, com base no exercício da cidadania e da corresponsabilidade, visando ao bem comum, à melhoria da qualidade de vida e à sustentabilidade social. (CEARÁ, 2019)

Apesar da tardia formalização legal, o estado do Ceará possui longo histórico nesta área, tendo registros de campanhas que ocorreram na década de 1950. Apenas em 1998 surgiu o primeiro Programa de Educação Fiscal (PEF – CE), chamado de Programa de Educação Tributária (PET), da Secretaria da Fazenda; buscando inserir a população cearense num contexto de cidadania, através do entendimento do tributo e da sua função socioeconômica: desde então já são cerca de 100 mil cidadãos beneficiados diretamente.

Segundo a própria Secretaria da Fazenda:

Diversas atividades, com foco na participação e no controle social, vêm sendo realizadas ao longo dessa trajetória. Entre elas estão a formação de professores, na modalidade de ensino presencial e a distância; a promoção de palestras para estudantes do ensino fundamental ao universitário; o estímulo à pesquisa acadêmica; além da elaboração de livros e cartilhas infantis sobre tributação e cidadania. (SEFAZ, 2021)

Em 2020, substituindo a metodologia utilizada no Programa Sua Nota Vale Dinheiro, foi criado o Programa Sua Nota Tem Valor (SNTV), programa que, ao incentivar emissão de documentos fiscais, fortalece o controle social do cidadão, ao mesmo tempo que incentiva atividades assistenciais, desportivas, de saúde, entre outras.

a) Sua Nota Tem Valor

Instituído pelo Decreto Estadual n.º 33.657/2020, o Sua Nota Tem Valor busca modernizar e estruturar os programas de educação fiscal do Estado, objetivando “estimular, educar e conscientizar os cidadãos quanto à importância social dos tributos e o direito à exigência dos documentos fiscais nas aquisições de bens e serviços” (CEARÁ, 2020).

Tornando o programa mais tecnológico e moderno, a sistemática da atual versão do programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará traz consigo mudanças na forma de participação e nos benefícios: ao se cadastrar, o participante indica uma instituição que irá apoiar, a qual concorrerá a sorteios e rateio de valores conforme

critérios previstos na legislação. No momento das compras, é necessário solicitar que o seu número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) seja inserido no documento fiscal (Nota Fiscal Eletrônica – NF-e; Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e ou Cupom Fiscal Eletrônico – CF-e) que será enviado para a Secretaria da Fazenda, gerando um ponto válido para sorteios a cada R\$ 50,00 (cinquenta reais); caso o documento não apresente a indicação do CPF, é possível a vinculação, no aplicativo do PSNTV, em até 6 horas da emissão, por meio da leitura do código de barra no QR Code.

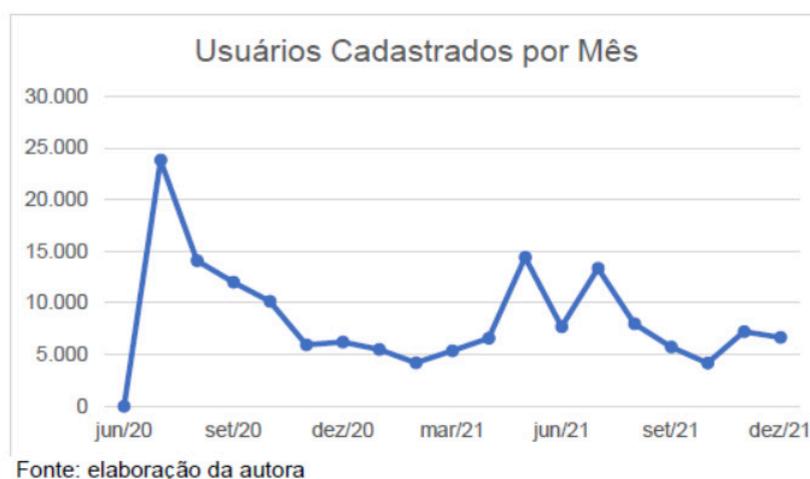
Não há necessidade de juntar e apresentar documentos fiscais, como nas versões anteriores: ao indicar o CPF no momento da compra, os softwares já cadastram automaticamente aquele documento vinculado ao participante.

Dentre os benefícios, temos premiações por sorteios, mensalmente: um sorteio geral para todos os participantes do Estado, independente da região; quinze sorteios regionalizados para os cidadãos e as instituições por eles indicadas e rateios regionalizados às instituições sem fins lucrativos, ou seja, todas as instituições participantes recebem uma parcela do prêmio.

Em junho de 2021, por meio da Instrução Normativa 68/2021, instituiu-se mais um benefício para os participantes do programa: os pontos gerados durante o ano propiciarão desconto de até 5% no Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para os anos seguintes.

Nos 18 meses de programa avaliados nesta pesquisa, pudemos observar o pico inicial de adesão, seguido por uma decrescente e a estabilização da entrada de novos usuários (gráfico 02), chegando a cerca de 161 mil CPFs, em dezembro de 2021.

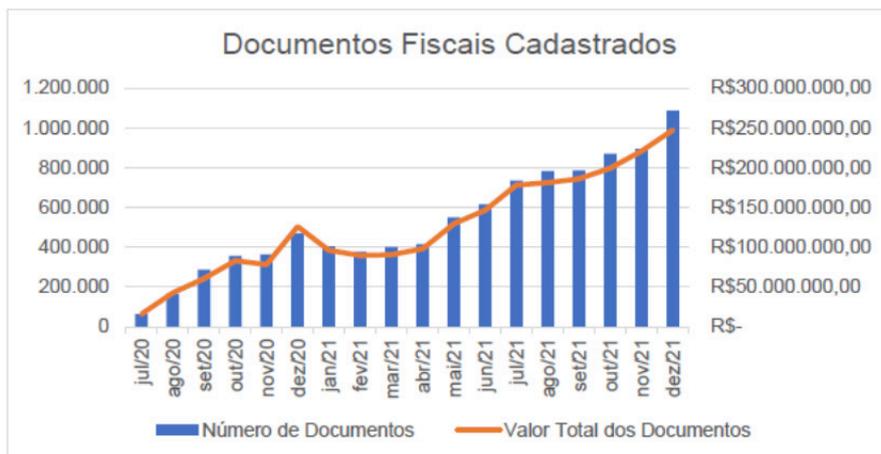
**Gráfico 2 – Usuários Cadastrados por mês**



Para além do número de participantes, importa também a evolução do número de documentos fiscais cadastrados e dos valores totais (gráfico 03) e sua

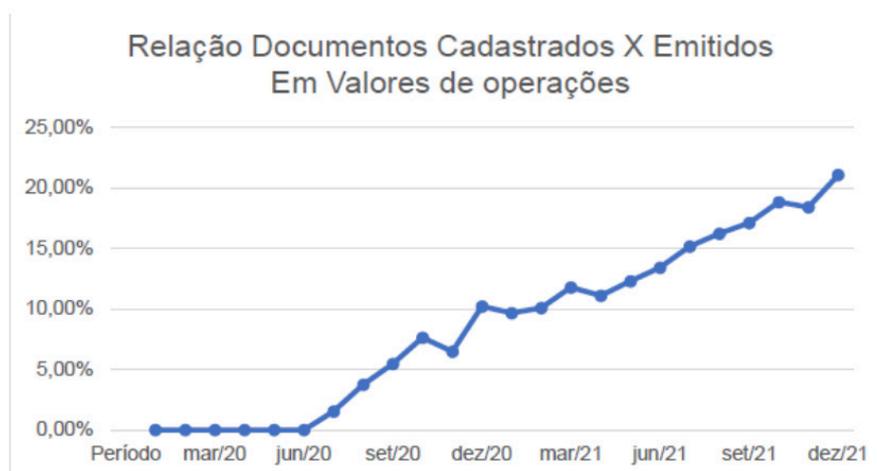
representação na totalidade de documentos emitidos no Estado, passíveis de serem inseridos no programa (gráfico 4). Em dezembro de 2021, 20% dos documentos fiscais emitidos no Ceará nas condições ditadas no SNTV estavam cadastrados na base de dados do programa.

**Gráfico 3 – Número e valores de documentos fiscais cadastrados por mês**



Fonte: elaboração da autora

**Gráfico 4 – Relação entre valores totais de documentos fiscais emitidos e totais da quantidade dos documentos fiscais cadastrados por mês**



Fonte: elaboração da autora

No que toca ao engajamento das instituições não governamentais, sem fins econômicos, que poderão ter atuação nas áreas de assistência social, apoio a animais, cultura, esportes, educação, meio ambiente e saúde, além das instituições religiosas, o programa SNTV tem 469 organizações, distribuídas como na tabela 1.

**Tabela 1 – Relação de Regiões de Sorteio e Instituições Sem Fins Econômicos cadastradas**

Região de Sorteio	Municípios da Região com Entidades Cadastradas	Instituições Cadastradas
Cariri	15	72
Centro Sul	6	22
Grande Fortaleza	16	243
Litoral Leste	2	11
Litoral Norte	7	10
Litoral Oeste/Vale do Curú	2	5
Maciço de Baturité	6	7
Serra da Ibiapaba	6	12
Sertão Central	6	18
Sertão de Canindé	3	5
Sertão dos Inhamúns	2	3
Sertão dos Crateús	6	12
Sertão de Sobral	9	22
Vale do Jaguaribe	7	27
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>469</b>

Fonte: elaboração da autora

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Políticas e programas de incentivo à emissão de documentos fiscais são comuns entre os fiscos estaduais e municipais no Brasil. No intuito de ampliar o rol de políticas embasadas em evidências, e considerando o gasto tributário para o custeio do PSNTV, faz-se necessário avaliar o real impacto desta política pública, tanto no que trata de mudanças percebidas pelos participantes, como no aspecto econômico, e na relação custo x benefício.

Para avaliar o impacto desses benefícios na nova roupagem do Programa de Educação Fiscal do Ceará, o Sua Nota Tem Valor, utilizaremos o Método Diferença em Diferença, que compara a mudança de dois grupos (controle e tratamento) antes e depois da implementação do programa em análise.

De forma ideal, para conseguirmos identificar o impacto de uma ação sobre um indivíduo ou grupo, deveríamos comparar esse indivíduo, num mesmo tempo, tratado pela intervenção com ele não tratado pela intervenção – essa impossibilidade é chamada de *‘problema do contrafactual’*: para o mesmo indivíduo ou grupo, ou se está no programa ou fora dele.

Considerando esse problema, os métodos de avaliação de impacto buscam formar grupos de controle – grupos com indivíduos cujas características sejam as mais semelhantes possíveis das do grupo de tratamento (aqueles indivíduos que participarão do programa). Assim, comparando o desempenho desses dois grupos, poderemos inferir se houve realmente algum impacto para o cidadão após sua participação no programa. Nas palavras de Getler (2018, p.144):

A diferença nos resultados de antes e depois do grupo inscrito — a *primeira diferença* — controlará para os fatores que são constantes ao longo do tempo nesse grupo, uma vez que estaremos comparando o grupo com ele mesmo. Mas ainda temos que lidar com os fatores que variam ao longo do tempo (os fatores variantes no tempo) para esse grupo. Uma maneira de captar esses fatores que variam ao longo do tempo é medir a mudança antes e depois dos resultados para um grupo que não se inscreveu no programa, mas foi exposto ao mesmo conjunto de condições ambientais — a *segunda diferença*. Se “limparmos” a primeira diferença dos outros fatores variantes no tempo que afetam o resultado de interesse ao subtrairmos a segunda diferença, eliminaremos uma fonte de viés que era fonte de preocupação nas comparações simples de antes e depois.

Matematicamente, é possível representar o método de diferenças em diferenças da seguinte forma:

**Quadro 1 – Modelo matemático diferença em diferenças**

	<b>DEPOIS</b>	<b>ANTES</b>	<b>DIFERENÇA</b>
<b>TRATAMENTO</b>	B	A	B – A
<b>CONTROLE</b>	D	C	D – C
<b>DIFERENÇA</b>	B – D	A – C	(B – A) – (D – C)
	<b>DD = (B – D) – (A – C)</b>		
	<b>ou</b>		
	<b>DD = (B – A) – (D – C)</b>		

Fonte: elaboração da autora

Onde temos, na primeira linha, o grupo de tratamento – grupo participante, antes da implementação do experimento a ser avaliado (A) e depois (B); na segunda linha, relacionamos o grupo de controle, também em dois momentos, antes (C) e depois (D) da intervenção estudada. A primeira diferença (B – A) traz a mudança no grupo de tratamento e segunda (D – C) no grupo de controle, não participante; ou visto de outra forma, a primeira diferença (B – D) mostra a distinção depois do programa e a segunda (A – C) ressalta essa variação antes. As duas formas oferecem o mesmo resultado, DD.

“DD” é a estimativa a partir da diferença em diferenças, a qual determina o impacto do experimento sobre a variável que gostaríamos de explicar. “Isso nos permite corrigir quaisquer diferenças entre os grupos de tratamento e de comparação que sejam constantes ao longo do tempo”. (Getler, 2018, p144)

Para o correspondente modelo econométrico, a equação da regressão é representada por:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 t_i + \beta_3 (T_i * t_i) + \epsilon_i$$

Y: variável dependente, objeto do estudo.

T: variável indicativa do grupo de tratamento, participante do experimento avaliado (1 se grupo de tratamento e 0 se grupo de controle, não tratado)

t: variável indicativa do período analisado, se após a implementação do experimento (1) ou antes (0)

$\alpha$ : valor esperado da variável estudada quando se analisa o grupo de controle ( $T_0$ ) antes da mudança ( $t_0$ ) - termo constante.

$\beta_1$ : impacto do grupo de tratamento na variável estudada (diferença permanente entre controle e tratamento -  $T_1, t_0$ ).

$\beta_2$ : impacto do segundo período (após a mudança trazida pelo experimento estudado) sobre a variável dependente (tendência no tempo comum entre controle e tratamento -  $T_0, t_1$ ).

$\beta_3$ : impacto pós-evento do grupo de tratamento, em relação ao grupo de controle, sobre a variável estudada (efeito verdadeiro do tratamento -  $T_1, t_1$ ) é o próprio DD.

$\epsilon_i$ : erro aleatório não observado (variáveis independentes não incluídas).

Os valores esperados da variável dependente Y, para cada grupo (tratamento/controle) e tempo (antes/depois), são dados por:

**Quadro 2 – Modelo econométrico diferença em diferenças**

	DEPOIS	ANTES
<b>TRATAMENTO</b>	$E[YT_1t_1] = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$E[YT_1t_0] = \alpha + \beta_1$
<b>CONTROLE</b>	$E[YT_0t_1] = \alpha + \beta_2$	$E[YT_0t_0] = \alpha$
<b>DIFERENÇA</b>	$(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3) - (\alpha + \beta_2)$	$(\alpha + \beta_1) - (\alpha)$

$$DD = [(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3) - (\alpha + \beta_2)] - [(\alpha + \beta_1) - (\alpha)]$$

$$DD = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 - \alpha - \beta_2 - \alpha - \beta_1 + \alpha$$

$$DD = \beta_3$$

Fonte: elaboração da autora

Para este estudo, coletamos as informações abaixo, identificadas para cada município cearense. No que tange o período, usaremos para análise os anos de 2019 a 2021, mensalmente. Os dados são de:

- ICMS: o recolhimento do tributo do setor varejista e do não varejista, pela diferença do valor total das atividades econômicas – fonte: Boletins de Arrecadação e Relatórios da Área de Arrecadação da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará;
- Documentos Fiscais: as quantidades e valores totais de Notas Fiscais Eletrônicas, Notas Fiscais de Consumidor Eletrônica e Cupons Fiscais Eletrônicos emitidos – fonte: Relatório da Área de Documentos Fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará;
- Programa Sua Nota Tem Valor: quantidade de usuários cadastrados e

participantes<sup>3</sup> a cada sorteio, quantidades e valores totais de documentos fiscais cadastrados – fonte: Relatórios da gestão do Programa Sua Nota Tem Valor da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará;

- Situação Demográfica: população municipal – fonte: IPECE Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
- Econômica: Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto Per capita – fonte: IPECE Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

Para o tratamento dos dados, inicialmente fizemos a correção de todos os valores monetários pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, usando como referência dezembro de 2021.

Em seguida, na construção do modelo econométrico, utilizando as informações de Município, ICMS Varejo, ICMS Não Varejo e Região do Sorteio; criamos então três variáveis, calculadas a partir das demais: *ICMS*, *Tratamento* e *Apos*, detalhadas a seguir:

- *ICMS*: corresponde ao valor arrecadado de ICMS em cada município, no ano e mês indicado; está segmentado em ICMS Varejo e ICMS Não Varejo.
- *Tratamento*: variável binária identificadora dos participantes do programa (grupo de tratamento). Considerando que o programa enfoca operações para consumidores finais, nosso grupo de tratamento é o segmento varejista; assim, assume valor 1 (um) se for ICMS do segmento varejista e 0 (zero) para o ICMS não varejista – nosso grupo de controle.
- *Apos*: variável binária indicadora do tempo, tomando por ponto determinante a implantação do Programa Sua Nota Tem Valor: assume (1) para dados depois e 0 (zero) para dados antes da implementação, ou seja, 0 (zero) recolhimentos de ICMS anteriores a junho/2020 e 1 (um) para dados a partir de julho/2020.

Retomando a representação matemática do modelo da Diferença da Diferença explanada anteriormente, temos:

**Quadro 3 – Modelo diferença em diferenças com variáveis Tratamento e Apos**

	DEPOIS	ANTES	DIFERENÇA
TRATAMENTO	$\text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_1$	$\text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_0$	$\text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_1 - \text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_0$
CONTROLE	$\text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_1$	$\text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_0$	$\text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_1 - \text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_0$
$\text{ICMS} = (\text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_1 - \text{Tratamento}_1 \text{ Apos}_0) - (\text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_1 - \text{Tratamento}_0 \text{ Apos}_0)$			

Fonte: elaboração da autora

<sup>3</sup> CPFs cadastrados no SNTV, excluídos os CPFs que não cadastraram nenhum documento fiscal no mês de referência e os impossibilitados legalmente de participarem dos sorteios, constantes no art. 31 da Instrução Normativa 47 de 2021

Onde ICMS é a estimativa a partir da diferença em diferenças, a qual determina o impacto dos benefícios da nova modelagem de programa de Educação Fiscal no Estado, SNTV, sobre a arrecadação do ICMS.

Em análise dos dados, verificamos uma enorme distância entre os dados de arrecadação de ICMS Varejista e do segmento Não Varejista, a depender do município estudado. Das 6.624 observações de cada segmento do ICMS, temos 80 cujas arrecadações de ICMS Varejo foram iguais a zero (1,21%) e 414 valores zero no segmento Não Varejista (6,25%). Na tabela abaixo, relacionamos os valores máximos e mínimos de cada segmento, com a indicação do município e da competência (mês e ano).

Tabela 2 – Arrecadações mínimas e máximas dos anos 2019 a 2021

	Valores (em reais)	Município	Competência
<b>ICMS Varejo - Mínimo</b>	8,82	Guaramiranga	03/2019
<b>ICMS Varejo - Máximo</b>	133.840.037,43	Fortaleza	12/2021
<b>ICMS Não Varejo - Mínimo</b>	0,87	Granjeiro	05/2020
<b>ICMS Não Varejo - Máximo</b>	1.009.460.956,26	Fortaleza	12/2021

Fonte: Elaboração da autora

Buscando tornar essas variações mais constantes e normalizar os dados da pesquisa, optamos por fazer a transformação logarítmica destes dados, criando assim a variável dependente **lnICMS**, que é o logaritmo natural dos valores de ICMS, utilizada nos modelos dessa pesquisa.

Nossa equação de regressão:

$$\text{ICMS} = \alpha + \beta_1 \text{Tratamento}_1 + \beta_2 \text{Apos}_1 + \beta_3 (\text{Tratamento}_1 * \text{Apos}_1) + \varepsilon_i$$

ICMS: variável dependente, objeto do presente estudo.

Tratamento: variável indicativa do grupo de tratamento, participante do experimento avaliado (Tratamento<sub>1</sub> se grupo varejista e Tratamento<sub>0</sub> se grupo não varejista)

Apos: variável indicativa do período analisado, se após a implementação do SNTV (Apos<sub>1</sub>) ou antes (Apos<sub>0</sub>)

$\alpha$ : valor esperado da variável estudada quando se analisa o grupo de controle (Tratamento<sub>0</sub>) antes da mudança (Apos<sub>0</sub>) - termo constante: Setor Não Varejista antes do SNTV

$\beta_1$ : impacto do grupo de tratamento na variável estudada (diferença permanente entre controle e tratamento - Tratamento<sub>1</sub>, Apos<sub>0</sub>: setor varejista, antes do SNTV.

$\beta_2$ : impacto do segundo período (após a mudança trazida pelo experimento estudado) sobre a variável dependente (tendência no tempo comum entre controle

e tratamento – Tratamento<sub>0</sub>, Apos<sub>1</sub>: Setor Não Varejista, após implementação do SNTV.

$\beta_3$ : impacto pós-evento do grupo de tratamento, em relação ao grupo de controle, sobre a variável estudada (efeito verdadeiro do tratamento – Tratamento<sub>1</sub>, Apos<sub>1</sub>: Setor Varejista, após a implementação do SNTV.

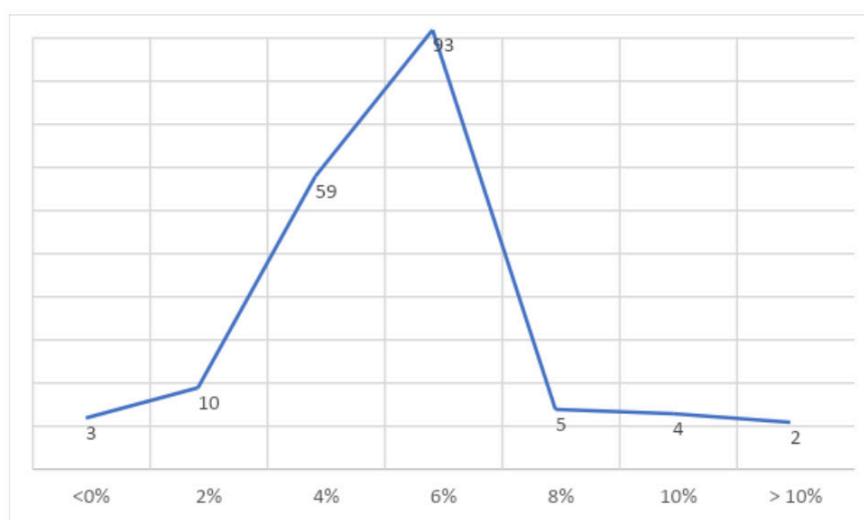
$\epsilon_i$ : erro aleatório não observado (variáveis independentes não incluídas).

## 4 RESULTADOS OBTIDOS

Usando as variáveis Município, lnICMS, Tratamento, Apos e Região do Sorteio, calculamos a regressão linear simples, detalhando o impacto da nova metodologia dos programas de Educação Fiscal no Ceará - Programa Sua Nota Tem Valor, na arrecadação do ICMS estadual, num estudo detalhado por município, individualmente, chegando a resultados assertivos – mais de 80% dos resultados obtidos são explicados pelo modelo<sup>4</sup>.

Para 184 municípios, 176 apresentaram parâmetros com níveis de confiança significativos, representando 95,65% do território cearense, alcançando um percentual médio de 4,38% de crescimento na arrecadação. Destes, 173 com variação positiva (0,79% a 11,76%) e 03 com variação negativa (-1,59% a -0,74%) – a distribuição dos resultados encontra-se no gráfico 5: Fortaleza, Maracanaú e Juazeiro apresentaram aumentos expressivos na arrecadação, em torno de 10%; Guaramiranga, Palmácia e Umari tiveram redução, cerca de 1%.

**Gráfico 5 – Percentuais de impacto nos municípios cearenses**



Fonte: Elaboração da autora

<sup>4</sup> Estatística R<sup>2</sup> = 0,8131, indicando um bom ajuste do modelo econométrico aos dados

É possível constatar, analisando os resultados obtidos, três métricas similares: as instituições sem fins econômicos, o número total de participantes e o valor total de documentos fiscais cadastrados nos municípios cujos resultados foram significativos. Fortaleza, cidade com maior percentual de impacto – 11,76% concentra o maior percentual de instituições cadastradas, assim como de participantes e valor total em documentos fiscais cadastrados. Sendo a capital o foco de maior movimentação econômica e social, segue como exemplo de resultado positivo da nova versão do SNTV. Maracanaú vem em segundo lugar, apresentando 10,26% de incremento na arrecadação do ICMS.

No polo oposto, temos as cidades cujos resultados foram negativos, havendo decréscimo na arrecadação após a implementação da metodologia do SNTV. Guaramiranga, Palmácia e Umari, juntas, não somam 0,50% das métricas constatadas como pertencentes às possíveis causas de resultados impactantes – participação de instituições e pessoas físicas, assim como os valores de operações cadastrados no programa.

**Tabela 4 – Relação de Instituições, CPFs e valores cadastrados nos municípios**

	<b>Instituições Cadastradas</b>	<b>Nº CPFs cadastrados</b>	<b>Total de Valores cadastrados (R\$)</b>
<b>Caucaia</b>	15 (3,20%)	87.312 (3,61%)	96.915.794,91 (2,25%)
<b>Fortaleza</b>	176 (37,53%)	1.604.642 (66,29%)	3.021.636.351,97 (70,20%)
<b>Guaramiranga</b>	01 (0,21%)	620 (0,03%)	225.713,10 (0,01%)
<b>Iguatu</b>	07 (1,49%)	24.116 (1,00%)	45.153.644,92 (1,05%)
<b>Juazeiro do Norte</b>	26 (5,54%)	85.062 (3,51%)	210.251.007,72 (4,88%)
<b>Maracanaú</b>	10 (2,13%)	59.026 (2,44%)	270.234.477,05 (6,28%)
<b>Palmácia</b>	01 (0,21%)	908 (0,04%)	211.493,96 (0,00%)
<b>Sobral</b>	09 (1,92%)	41.014 (1,69%)	91.392.481,58 (2,12%)
<b>Umari</b>	0 (0,00%)	72 (0,00%)	371,22 (0,00%)
<b>Valor Total</b>	469 (100%)	2.420.808 (100%)	4.304.246.345,01 (100%)
<b>Demais municípios</b>	224 (47,76%)	518.036 (21,40%)	568.225.008,57 (13,20%)

Fonte: elaboração da autora

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Ceará tem vasta experiência em programas de Educação Fiscal, tendo intensificado a atividade a partir de 1995, buscando constantemente novas tecnologias e metodologias para aumentar o engajamento e o impacto na população e na arrecadação do ICMS, o principal tributo estadual.

Para começar uma mudança social mais extensa e perene, o único caminho

é pela conscientização cidadã. Os programas de Educação Fiscal cearenses desenvolvidos durante décadas têm pavimentado um caminho de sucesso, culminando nos bons resultados constatados nesta pesquisa.

A atual roupagem, Programa Sua Nota Tem Valor, implementada em julho de 2020, trouxe uma distinta perspectiva de participantes e novas formas de apoiar a sociedade civil, com a indicação de uma entidade por cada participante, concorrendo ambos a sorteios em dinheiro, mensalmente. Mas, para além das benesses para o cidadão/participante, os resultados se mostram muito positivos em termos de impacto na arrecadação do Estado.

Considerando o período analisado neste estudo, 18 meses de julho/2020 a dezembro/21, é possível constatar a relevância do programa e seus impactos na arrecadação do ICMS em quase todos os municípios (95,65%) – em 176 dos 184 localizados no Ceará, a sistemática do SNTV mostrou-se relacionada com a arrecadação, atingindo uma média geral de aumento de 4,38% no ICMS do segmento varejista: Fortaleza apresentou o maior resultado (11,76%), já Guaramiranga trouxe a maior redução (-1,59%).

O aumento da participação das pessoas físicas, alvos das mais recentes investidas, faz-nos concluir que o interesse pelo tema tem aumentado e feito parte do cotidiano. Esse é o passo fundamental para que o engajamento seja uma semente de uma formação cidadã completa.

Verificamos também a relevância das entidades sem fins econômicos que, sendo apoiadas pelos participantes, tornam-se peças fundamentais na divulgação e fomento do engajamento, atuando como parceiros do Estado no sucesso da metodologia.

Nesses quesitos, Fortaleza destaca-se, concentrando a maior parte de participantes, instituições cadastradas e volume de operações (valores totais de documentos fiscais cadastrados): é o que se espera de uma capital, que seja pioneira e exemplo para os demais municípios, especialmente em experiências exitosas.

Espera-se que a informalidade e a sonegação dos impostos diminuam exponencialmente, e que a sociedade, público-alvo das iniciativas aqui tratadas, perceba a relação existente entre aumento de arrecadação e maior disponibilidade de bens e serviços públicos, e se torne parte integrante do mecanismo de controle social, contribuindo para tornar o Ceará um ambiente transparente e justo, no que diz respeito ao cuidado com o cidadão, quanto aos negócios aqui instalados.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alice Mouzinho. **Cidadania Fiscal**. Curitiba: Editora Juruá, 2005.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; DA SILVA, Imaculada Maria Vidal (Org.) **21 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará: cidadania fiscal em uma era disruptiva** (livro eletrônico). Fortaleza: Sefaz Editora, 2019.

BERNARDO, Augusto. **Outros olhares: sobre a educação fiscal** (livro eletrônico). Manaus, Selo Editorial Temporal, 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método – 8ª edição** – São Paulo; Editora Noeses, 2021 .

COSTA, Raniere Fontenele de Azevedo. **Avaliação da Política de Cashback do Programa Nota Fortaleza**, uma análise empírica para os anos de 2013 a 2019. 2020. 39f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

GETLER, P J., et al. **Avaliação de Impacto na Prática – 2ª edição** – Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018.

GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco; SILVA, Renata Cristina Teixeira. **Introdução à Avaliação de Impacto e Retorno Econômico de Programas Sociais**. – 1ª edição – Curitiba; Appris, 2019.

HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos** (livro eletrônico). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

PORTUGAL, Carlos Eduardo Linhares. **Avaliação de Impacto de Aumento de Emissão de Notas Fiscais de Serviços Eletrônica para Pessoa Física através de Programas de Incentivo no Município de Fortaleza**. 2020. 30p. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

# OS DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL:

## CONCURSO REGIONAL DE REDAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL NA 3ª COORDENADORIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - CREDE

Erlane Muniz de Araújo Martins<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

O fomento a pesquisa e ao estudo com o Tema Contemporâneo Transversal Educação Fiscal é desenvolvido pela 3ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – CREDE 3, desde meados do ano de 2008, quando a temática foi direcionada para implementação nas escolas estaduais que compõem as Coordenadorias Regionais, pela Secretaria da Educação e Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Ao longo desse percurso, conseguimos sistematizar um trabalho de inclusão desse tema nos planos de curso das diversas áreas do conhecimento, execução de projetos pedagógicos, realização de palestras, aulas direcionadas ao conteúdo de Educação Fiscal e Cidadania nas disciplinas da base técnica das escolas profissionais, inclusão de eletivas nas escolas de tempo integral e, como projeto de destaque da CREDE 3, o Concurso Regional de Redação do Programa de Educação Fiscal.

Nesse ano de 2023 realiza-se a 10ª edição, com aulas voltadas ao estudo do conteúdo abordado nas oficinas pedagógicas, fortalecendo o repertório dos alunos para execução da produção textual com o tema “Programa de Educação Fiscal: os desafios à construção da cidadania no Brasil”. Aliado à implementação do programa de educação fiscal, objetiva-se preparar os alunos para a realização da prova do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem. Para tanto, desenvolveu-se o Sistema on-line de suporte, monitoramento, acompanhamento e avaliação das Redações (SISMAR), com o intuito de acompanhar o progresso dos educandos em relação à produção textual. Apresenta-se com esse artigo um estudo mais descritivo e qualitativo da ação aqui manifestada. O corpus deste trabalho volta-se especificamente ao relato descritivo de como a CREDE 3 implementa o Concurso Regional de Redação e as

---

<sup>1</sup> Formada em Pedagogia e Ciências Sociais, com Especialização em Psicopedagogia, Língua Portuguesa e Literatura e Gestão e Avaliação da Educação Pública. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Professora concursada do Estado do Ceará, atualmente exerce o cargo de Superintendente Escolar na CREDE 3/Acaraú, tendo como uma das funções acompanhar e orientar a gestão das unidades escolares. Coordena ainda na CREDE 3 o Programa de Educação Fiscal.

ações realizadas pelas escolas estaduais na preparação dos educandos para produção dos textos e o aumento do repertório sociocultural relativo ao conteúdo voltado ao Programa de Educação Fiscal. Nossa análise, mostrou que, a partir da execução de atividades pedagógicas, nos diversos componentes curriculares do ensino médio, o aluno consegue compreender melhor o tema da redação a ser escrito, bem como se percebe uma nova prática na escola voltada à formação cidadã desses educandos. Portanto, quando a escola investe em temas como a Educação Fiscal, consegue despertar na sociedade uma reflexão e uma ação mais participativa.

## 1 OBJETIVOS DO TRABALHO COM O DESENVOLVIMENTO DO CONCURSO REGIONAL DE REDAÇÃO DO PEF

### 1.1 Objetivo Geral

Promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania.

### 1.2 Objetivos específicos

Verificar se o aluno é capaz de argumentar, solucionar problemas cotidianos e práticos, elaborar propostas de intervenção na realidade e apresentar ideias bem estruturadas;

Compreender a proposta de redação e aplicar conceitos das várias áreas de conhecimento para desenvolver o tema, dentro dos limites estruturais do texto dissertativo-argumentativo em prosa. (Competência 2 Enem).

## 2 DESCRIÇÃO DO PROJETO: A IMPORTANCIA DO TRABALHO COM O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL E A PREPARAÇÃO DA REDAÇÃO DOS ALUNOS PARA O ENEM

### 2.1 Inovação e Criatividade

O Concurso Regional de Redação do Programa de Educação Fiscal/Preparação para o Enem, SISMAR / CREDE 3 – Acaraú/CE, tem como abrangência um trabalho pedagógico voltado aos alunos(a) do ensino médio. Na tentativa de disseminação e efetivação do Programa de Educação Fiscal, a 3ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – CREDE 3, sistematizou um concurso regional de redação utilizando como temas: 1. “Educação Fiscal: um caminho para o exercício da cidadania”; 2. “Programa de Educação Fiscal: os desafios à construção da

cidadania no Brasil”. O objetivo principal é de implementar as ações do Programa de Educação Fiscal, bem como preparar os(a) alunos(a) para a prova de redação do Enem, seguindo os critérios adotados pelo Exame Nacional do Ensino Médio.

O projeto aborda como finalidade precípua o entendimento dos(a) alunos(a) das 3ª séries do ensino médio, sobre a função social dos tributos, voltada por exemplo, a preservação da escola pública. A finalidade é que a temática seja executada de forma transversal nos diversos componentes do ensino médio como: língua portuguesa, matemática, história e nas eletivas das escolas de tempo integral. Outro diferencial é que os professores da base técnica nas escolas profissionais também apoiam a realização desta iniciativa com estudo e aplicação das oficinas em disciplinas da área técnica nos cursos de contabilidade, administração e comércio. Trabalhada de forma transversal, a temática enquadra-se como Tema Contemporâneo Transversal dentro da Base Nacional Comum Curricular – BNCC. O público atendido para esse projeto contempla os(a) alunos(a) das 3ª séries do ensino médio das escolas estaduais de abrangência da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação Crede 3, totalizando uma matrícula de 2.914 estudantes nas 3ª séries em 2023.

## 2.2 Metodologia e Etapas do Concurso

O Concurso educacional é promovido pela 3ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação/CREDE 3 (“Promotora”), devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 01692720/001-28, com sede e domicílio à Rua Santo Antônio, nº 133, bairro Outra Banda, CEP: 62580-000, cidade de Acaraú, Estado do Ceará, tendo como objetivo principal promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania e preparar os(a) alunos(a) para compreender a proposta de redação do Enem aplicando os conceitos dos vários componentes curriculares. Com a realização do concurso, a promotora visa ainda estimular no público juvenil a prática da escrita e a preparação para o Enem, por meio de seleção e premiação dos textos/redações enviados à comissão regional. Como também, incentivar às escolas estaduais a implementarem as ações do Programa de Educação Fiscal.

A metodologia adotada segue as seguintes etapas: 1) Público: as escolas participam do concurso desenvolvendo o tema proposto com todos(a) os(a) alunos(a) das 3ª séries do Ensino Médio Regular, Educação Profissional, Educação de Tempo Integral, Educação Indígena, Educação do Campo e Educação de Jovens e Adultos, escolhendo a melhor produção textual mensal, que representará a escola na fase regional. 2) Em cada escola é constituída uma Comissão Escolar do concurso, que deve ser formada por, no mínimo, três professores da área de Linguagens e Códigos, lotados na instituição. A presente comissão é orientada e acompanhada por um(a) Coordenador(a) Escolar, o(a) qual será o(a) responsável para coordenar, articular e realizar todas as atividades previstas de preparação, repasse e envio das produções

textuais, bem como garantir que as normas exigidas no edital do concurso sejam cumpridas. 3) Antes da aplicação da produção de texto, os professores das escolas estaduais implementam oficinas virtuais, por exemplo utilizando o google meet, e presenciais com os(a) alunos(a) nas aulas das diversas áreas do conhecimento. Objetiva-se ainda, o fortalecimento da aprendizagem dos educandos em relação à temática. Constitui-se como um trabalho interdisciplinar contemplando as disciplinas: português, matemática, história, sociologia, entre outras. 4) Após a conclusão da realização das oficinas, na modalidade presencial e/ou virtual, cada texto deverá ser elaborado individualmente e em folha de redação padronizada. Após a seleção do melhor texto por escola, a comissão escolar envia a produção à comissão regional, seguindo os critérios lançados no edital. 5) A redação deverá respeitar as especificações e critérios exigidos na matriz de referência do ENEM, de acordo com as competências exigidas.

Em 2022<sup>2</sup>, criamos o Sistema on-line de suporte, monitoramento, acompanhamento e avaliação das Redações (SISMAR), esse será utilizado também na edição de 2023<sup>3</sup> com aprimoramentos. Com esse sistema, cada escola acompanhará os resultados, por aluno(a), do seu desempenho em relação à escrita da produção textual. Alinhamos o SISMAR ao trabalho desenvolvido com a implementação do Programa de Educação Fiscal. As redações produzidas no concurso são corrigidas e publicadas as notas dos(a) educandos(a) no SISMAR. A partir de então, temos registrado o desempenho individual desses alunos(a) e em quais competências da matriz de redação para o enem eles precisam avançar.

### 3 SUSTENTABILIDADE E CRONOGRAMA ADOTADO PARA EXECUÇÃO DO CONCURSO REGIONAL DE REDAÇÃO DO PEF

É um projeto que apresenta a possibilidade de ser multiplicado em outras secretarias estaduais de educação. Além de apresentar uma sistematização de ações com a temática e ter um caráter de continuidade: primeira edição com o sistema em 2022 e em 2023 estaremos no 2º ano de implementação. Porém, a prática do concurso de redação em uma linha histórica já se encontra na 10ª Edição, com as alterações necessárias, incluindo o uso das mídias digitais e o fortalecimento do Tema Contemporâneo Transversal Educação Fiscal, seguindo o que rege a BNCC. Em tempo: os Temas Contemporâneos Transversais (TCTs) de forma integrada

---

<sup>2</sup> Acesso ao sistema 2022:

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1quv9R7xpbKw6g\\_x9co0ngpLkMX9HPQzPO-pyOYXwGVlU/edit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1quv9R7xpbKw6g_x9co0ngpLkMX9HPQzPO-pyOYXwGVlU/edit#gid=0)

<sup>3</sup> Acesso ao sistema 2023: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Ximij6lPdVVEYHgq-G5iAl2AEJgPEK2pcM-fs9J2cFdU/edit#gid=0>

podem instrumentalizar os estudantes para um maior entendimento da sociedade em que vivem. No caso, a Educação Fiscal entra na macroárea Economia e encontra-se amparado no marco legal: parecer CNE/CEB N° 11/2010 e Resolução CNE/CEB N° 7/2010. Portaria Conjunta do Ministério da Fazenda e da Educação, N° 413, de 31/12/2002.

Apresenta-se, como exemplo, o cronograma desse projeto a ser executado em 2023 desde o lançamento do edital até a cerimônia de premiação:

16/05/2023	Lançamento do Edital do X Concurso Regional de Redação do PEF para os professores(a) participantes do Foco na Aprendizagem 2023.
16/05/2023	Formação com os professores que coordenarão o Concurso Regional nas escolas. (Na pauta da Formação Foco na Aprendizagem)
18/05/2023	Divulgação do Edital do X Concurso Regional de Redação do Programa de Educação Fiscal para as Escolas Estaduais de abrangência da <a href="#">Crede 3</a> . (E-mail institucional, site Crede 3 e redes sociais)
23 a 31/05/2023	*Sugestão de data para que as escolas trabalhem com a temática em sala de aula, preparando os(a) alunos(a) para escrita da produção textual/Sugestão Oficina 1, em anexo.
01 a 09/06/2023	*Sugestão de data para que as escolas trabalhem com a temática em sala de aula, preparando os(a) alunos(a) para escrita da produção textual/Sugestão Oficina 2, em anexo.
12 a 30/06/2023	Realização das produções textuais em sala de aula. (Escolher o dia D de aplicação). Aplicar na folha padrão de redação da Crede 3.
19/06/2023 a 11/08/2023	Correção das produções textuais. Seleção da melhor produção textual pela comissão escolar.
14/08/2023 a 26/08/2023	Inclusão das notas das redações no Sistema On-line de Suporte, Monitoramento, Acompanhamento e Avaliações de Redações (SISMAR)/CREDE 3.
31/08/2023	Data limite para envio à CREDE 3 da redação selecionada pela comissão escolar.
01/09 a 08/09/2023	Seleção das produções textuais(por modalidade) pela comissão regional.
11/09/2023	Resultado da seleção enviado por e-mail às escolas participantes, divulgado no site da CREDE 3 e redes sociais.
12 a 29/09/2023	Período para realização do evento de premiação do X Concurso Regional de Redação do PEF. (A definir local: nas escolas ou na Regional Crede 3). Data sujeita a alteração conforme agenda de ações Seduc/Crede.

**\*Sugestão de período para realização das oficinas e produções em sala de aula.**

Sobre o acompanhamento à execução desse projeto desenvolvemos/desenvolveremos um trabalho pedagógico junto às escolas estaduais da Crede 3, monitorando a execução das etapas do concurso, bem como participando das oficinas com os professores, ministrando palestras para os(a) alunos(a) e registrando o período de realização das produções textuais. Temos como indícios desse trabalho:

inserção nos planos de curso dos professores das escolas estaduais da regional de conteúdos voltados ao Programa de Educação Fiscal, nas diversas disciplinas do Ensino Médio; implementação das oficinas pedagógicas voltadas ao Tema Educação Fiscal e Cidadania; no ano de 2022 foram produzidas 2437 redações pelas turmas de 3ª séries do ensino médio<sup>4</sup>; aumento da média de redação do Enem ano a ano (média da regional), após a realização do concurso. Essa é uma das metas relevantes do projeto, vejamos: em 2018 a média de redação no Enem na regional foi de 363,25 pontos, em 2019: 482,52 pontos, em 2020: 489,27 pontos, em 2021: 503,66. Para 2022 projetamos um aumento na média de redação em 6% e conseguimos atingir 538,18 pontos, mais do que o percentual estipulado<sup>5</sup>. Percebe-se portanto, uma crescente no trabalho implementado com o concurso de redação e com a realização das oficinas pedagógicas.

#### 4 FORMAS DE DIVULGAÇÃO E OS BENEFICIÁRIOS DO PROJETO NA PRÁTICA ESCOLAR

O concurso é realizado anualmente, tendo sua primeira edição em 2014. E com a inserção do Sistema Sismar estamos na 2ª edição (2022/2023). Divulgamos as ações no próprio site da regional<sup>6</sup>; redes sociais (*Instagram Crede 3*); envio das informações pelo e-mail oficial, cartaz de divulgação e lançamento do edital aos professores. Como material pedagógico temos as oficinas planejadas para execução dos professores, vídeos, textos e as redações produzidas pelos(a) alunos(a).<sup>7</sup> Matérias relacionadas ao projeto foram publicadas nos veículos de comunicação no estado do Ceará.<sup>8</sup>

Acompanhamos a realização do projeto através do monitoramento pedagógico da equipe da Superintendência Escolar. Observamos também a análise de implementação dos conteúdos pelos professores por meio dos planos de curso. Nas escolas de Tempo Integral monitora-se o trabalho das eletivas de Educação Fiscal,

<sup>4</sup> Fonte: [http://enem.seduc.ce.gov.br/enem/paginas/relatorios/aluno/consolidado\\_media\\_notas\\_escolas.jsf](http://enem.seduc.ce.gov.br/enem/paginas/relatorios/aluno/consolidado_media_notas_escolas.jsf)

<sup>5</sup> Dados disponíveis no sistema: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1quv9R7xpbKw6g\\_x9co0ngpLkMX9HPQzPOpyOYXwGVlU/edit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1quv9R7xpbKw6g_x9co0ngpLkMX9HPQzPOpyOYXwGVlU/edit#gid=0)

<sup>6</sup> <https://crede03.seduc.ce.gov.br>

<sup>7</sup> Link para visualização :<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1VZ8iUBigCnvdsF83OtcG-Qt45jSS-4jyE>

<sup>8</sup> 2020: <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/educacao-fiscal/2020/11/24/sonegacao-fiscal-causa-prejuizo-de-r--562-bilhoes-ao-brasil.html>

<https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/educacao-fiscal/2020/11/26/dos-pequenos-aos-grandes-gestos--o-poder-nas-maos-do-cidadao.html>

2022: Educação Fiscal: caminho para o exercício da Cidadania. Parte 2: experiência do Ceará. <https://open.spotify.com/episode/3qiyq9MnRa59ILCjeyHkt0>

com o desenvolvimento das atividades pedagógicas e divulgação dos cards.

Da execução financeira: o projeto é mantido pela própria Secretaria de Educação do Estado do Ceará, através do planejamento orçamentário anual enviado à Crede 3, em que o Coordenador da Regional destina, dentro dos recursos a serem implementados com a formação de professores, dois encontros que contemplam essa ação: o primeiro com o lançamento do edital, tendo como público os professores que coordenarão essa ação nas escolas; e o segundo com a cerimônia de premiação ao final das etapas do projeto. Sobre os prêmios destinados aos(a) alunos(a) ganhadores(a) são doações que recebemos tanto da Auditece (Associação dos Auditores Fiscais do Estado do Ceará), doador nas edições 2022 e 2023, como também do Sindicato dos Fazendários do Ceará – SINTAF, doador das edições 2020, 2022 e 2023.

Acerca do alcance dos objetivos do projeto destaca-se: o aumento da média da redação dos(a) alunos(a) no Enem; a própria sustentabilidade do trabalho com o Programa de Educação Fiscal pelos professores; uma maior valorização por parte dos(a) alunos(a) do patrimônio público, a destacar nas escolas da regional, um número positivo de educandos conseguem desenvolver um hábito de consumo mais sustentável, evitando o desperdício de água, a valorização do material didático recebido, a não degradação dos prédios escolares, uma maior conscientização relacionada à prática da cidadania e ao controle dos gastos públicos. Destaca-se ainda, dessa ação, a possibilidade prática de ser implementada em outras escolas estaduais, favorecendo uma maior responsabilidade de alunos(a) e professores sobre os gastos com recursos públicos, bem como uma melhoria dos educandos na prova de redação do Enem.

Os beneficiários diretos do projeto são todos os(a) alunos(a) das 3ª séries do Ensino Médio da regional Crede 3, totalizando, em 2022, uma matrícula de 2.988 alunos(a) contemplados e em 2023 uma matrícula total de 2.914 educandos participantes, além dos 26 diretores das escolas de ensino médio com os respectivos coordenadores escolares, professores da série contemplada, equipe da Célula Regional de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem da Crede 3 e Coordenadora Regional do Programa de Educação Fiscal Erlane Muniz de Araújo Martins. Segue como mais evidência o relatório anual produzido pela Crede 3 como forma de accountability das ações desenvolvidas pelas escolas e regional, acessar o link: <https://drive.google.com/drive/u/O/folders/1VZ8iUBigCnvdsF83OtcGQt45jSS-4jyE>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho com o Tema Contemporâneo Transversal Educação Fiscal tem a

possibilidade de explicitar a ligação entre os diferentes componentes curriculares de forma integrada. Assim, desenvolvemos na Crede 3 um trabalho de implementação do Programa de Educação Fiscal através do concurso regional de redação. Como resultados positivos dessa ação, já constatamos um melhor entendimento dos(a) alunos(a) em relação ao controle dos gastos públicos, bem como uma mudança de atitude em relação à valorização do patrimônio público e da compreensão do seu papel de cidadão. Conseguimos a partir de 2022, com inserção do SISMAR neste projeto, realizar 3 reuniões de execução: a primeira em 17/05/2022, tendo como público professores da rede estadual de língua portuguesa, quando participaram 86 profissionais; a segunda, realizada em junho do corrente ano, com os gestores das escolas estaduais e a terceira reunião ocorreu de forma virtual em agosto de 2022 para orientação aos professores que coordenaram o concurso nas escolas. Ao todo, na edição de 2022, participaram 2988 alunos(a) e foram produzidas 2437 redações. Contemplamos 82 turmas de 3ª série, executando uma carga horária de aproximadamente 22 h/aulas, com a realização das oficinas nas escolas estaduais. Além da realização das oficinas, as escolas desenvolveram atividades nos diversos componentes curriculares, com seminários e trabalhos de pesquisa. Em 2023, a expectativa é que possamos atingir um número maior de participação e engajamento de educandos e docentes no projeto. Dessa forma, todo esse esforço nos leva a compreensão de que ações consolidadas nessa regional referentes à execução do Programa de Educação Fiscal, nos remete a indícios de um novo olhar e novas percepções da comunidade escolar em relação ao entendimento de conteúdos relevantes, do Tema Contemporâneo Transversal Educação Fiscal, que facilitem a compreensão da gestão pública e do papel do cidadão consciente, que o leva ao exercício da cidadania. É como essa experiência de práticas exitosas de Educação Fiscal, que a CREDE 3 deseja avançar nessa caminhada.

## REFERÊNCIAS

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/BNCC\\_EnsinoMedio\\_embaixa\\_site\\_110518.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/BNCC_EnsinoMedio_embaixa_site_110518.pdf) , acesso em 30/06/2023.

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/implementacao/guia\\_pratico\\_temas\\_contemporaneos.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/implementacao/guia_pratico_temas_contemporaneos.pdf) , acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Rideel, 2011

\_\_\_\_\_. Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. 4.ed. Brasília: ESAF, 2009

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função Social dos Tributos**. 4.ed. Brasília: ESAF, 2009

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos**. 4.ed. Brasília: ESAF, 2009

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Relação Estado-Sociedade**. 4.ed. Brasília: ESAF, 2009.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Educação fiscal no contexto social / Programa Nacional de Educação Fiscal. 3.ed. **Rev. E atual**. Brasília: ESAF, 2008.

Farias, Fátima Maria Gondim Bezerra. Educação fiscal e cidadania / Fátima Maria Gondim Bezerra Farias; Valdinar Custódio Filho. - Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014. 100 p.: il. Color (Coleção Educação Fiscal e Cidadania)

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=27597>, acesso em 29/06/2023.

[https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNECEBN112010.pdf?query=LICENCIATURA](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN112010.pdf?query=LICENCIATURA) , acesso em 29/06/2023.

PINSK, J. **Cidadania e Educação**. São Paulo: Contexto, 2003.

[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007\\_10.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf), acesso em 29/06/2023.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

XEREZ, Antonia Solange Pinheiro. **Educação e cidadania**: ampliando os espaços de inclusão. Fortaleza: Gráfica e Editora LCR, 2008.

## ANEXO 1 - PROPOSTA DE REDAÇÃO DO X CONCURSO REGIONAL DE REDAÇÃO DO PEF

Leia os textos a seguir:

### Texto I-

“A Educação Fiscal tem, ao longo de sua história, comprovado que acrescenta substanciais elementos à formação humana, oportunizando que o cidadão se aproprie dos bens públicos, exija seus direitos, garanta o que preconiza a Carta Magna. Ao passo que permite também a compreensão de que sem sua participação efetiva o Estado não pode exercer esse papel, pois é o financiador das ações estatais, por meio do pagamento de tributos. Uma relação saudável entre Estado e sociedade requer compartilhamento de conhecimento e ação. Assim, ambos podem apropriar-se do que lhes cabe no processo de gestão pública. Por um lado, um Estado atento às demandas sociais, exercendo sua função com ética, transparência e respeito, e, por outro, um cidadão consciente de seus deveres e atuante quanto ao retorno social dos tributos e ao exercício do controle social, mitigando práticas nocivas. Desenvolver a Educação Fiscal é acordo permanente com a cidadania, prática necessária a toda gestão que se queira fiel ao compromisso com o exercício da prestação de serviços públicos”. **(João Marco Maia)**

**(Referência: Farias, Fátima Gondim Bezerra. Educação fiscal e cidadania. - Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014).**

**Texto II** – O que é PEF? O Programa de Educação Fiscal (PEF) é uma construção coletiva que busca, por meio do estímulo à participação consciente, contribuir para que cada indivíduo seja ator de sua própria história. Dentre os objetivos do Programa, destacam-se os seguintes:

- ser um instrumento permanente de afirmação do Estado democrático;
- contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação;
- difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã a respeito da função socioeconômica dos tributos e dos orçamentos públicos;
- ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado;
- contribuir para aperfeiçoar a ética na administração pública e na sociedade;
- aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado;
- obter o equilíbrio fiscal;
- combater a corrupção;
- promover a reflexão sobre nossas práticas sociais.

**(Referência: Farias, Fátima Gondim Bezerra. Educação fiscal e cidadania. - Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014).**

### Texto III:



Fonte:

<https://www.google.com/search?q=charge+sobre+educação+fiscal>, acesso em 10/05/23.

**-Considerando que os textos acima têm caráter apenas informativo e motivacional, redija um texto dissertativo-argumentativo a respeito de um dos temas solicitados.**

**TEMA – Programa de Educação Fiscal: os desafios à construção da cidadania no Brasil.**

## ANEXO 2



**Legenda: professores de língua portuguesa da regional Crede 3 participantes do lançamento do edital do concurso regional de redação do Programa de Educação Fiscal, em 17/05/2022.**



**Legenda: Cerimônia de premiação do IX Concurso Regional de Redação do Programa de Educação Fiscal, na EEEP Marta Maria Giffoni de Sousa. Outubro de 2022.**

## ANEXO 3

### Educação Fiscal: um caminho para o exercício da cidadania <sup>1</sup>

**Redação vencedora do concurso na CREDE 03/2022**

**Aluna Lívia da Silva Teixeira**

**EEEP Júlio Franca.<sup>1</sup>**

Na obra *Utopia*, do escritor inglês Thomas More, é retratado uma sociedade perfeita, na qual o corpo social padroniza-se por uma série de relações harmônicas e iguais a serem seguidas dentro de uma nação democrática. Em contrapartida à literatura, o que se observa na realidade contemporânea é o oposto do que o autor prega, uma vez que o conhecimento sobre o aspecto fiscal é, lamentavelmente, negligenciado pela sociedade, sendo as discussões limitadas ao significado econômico-financeiro das contribuições de tal forma que o cidadão não compreende a importância social dessa obrigação fiscal. Conseqüentemente, é mister uma participação mais efetiva, de modo que o indivíduo se posicione como agente de transformação e de emancipação, e não apenas como um objeto de recepção de ideias prontas e acabadas a respeito de determinado assunto.

Em primeira instância, vale salientar que o propósito de disseminar a ideia da educação fiscal para o pleno exercício da cidadania remete a uma profundidade e transversalidade de conhecimentos da relação estado-sociedade. Por conseguinte, análoga à concepção de Francis Bacon, ao afirmar que saber é poder, sobretudo, de dominar ou de transformar a natureza a favor da humanidade, cabe ao cidadão o dever de compreender e de exercer a plenitude de seus direitos no que diz respeito à participação na gestão pública e no controle social, visto que a ação estatal não se limita a si mesmo, tendo por função natural a oferta de serviços aos civis que, por sua vez, são os agentes financiadores do Estado, constituindo, nesse processo político-social, uma via de mão dupla. Desse modo, essa postura participativa possibilita ao indivíduo, incluir-se socialmente, na medida em que ele se afasta e combate processos de exclusão.

Sob outra ótica, é imperativo acrescentar que os princípios e os valores que norteiam a coletividade são responsáveis pela formação da consciência fiscal. Esse fenômeno molda o conhecimento do cidadão de acordo com a sua experiência com as questões tributárias. Dessa forma, a sociedade, precipuamente a brasileira, acabou constituindo um ambiente de conflitos e de insatisfação com a obrigação tributária principal, a partir do entendimento de que os impostos não retornam em forma de benefícios, já que não são aplicados adequadamente. Posto isso, apesar da existência de movimentações federais, estaduais e municipais, ainda há extensa necessidade da consolidação de iniciativas governamentais que fomentem a educação fiscal, pois sua capilarização e efetividade mostram-se insuficientes na conjuntura atual do país. Exemplo disso são os indicadores do sonômetro, os quais revelam que, no Brasil, mais de 345 bilhões de reais foram sonoados no ano de 2018. Esse dado, apesar de abranger uma pequena parcela da temática, demonstra a urgência de se tratar da sensibilização acerca do assunto, assim como a sua relação direta com a cidadania ativa.

Destarte, ante um contexto em que o exercício pleno da cidadania, assim como a conscientização acerca dos direitos e deveres individuais e coletivos ainda não estão consolidados, faz-se necessário a indispensabilidade de atenuar esse quadro ignóbil. Para tanto, cabe ao Ministério da Educação, em parceria com as secretarias de educação dos estados, a incumbência de implementar disciplinas e palestras educativas regulares ao Componente Comum Curricular das instituições escolares de ensino médio, com o propósito de instigar o senso crítico e fiscalizatório nos cidadãos. Outrossim, é válido, também, incrementar as discussões em praças públicas ou em ambientes abertos à comunidade, a fim de garantir a democratização do acesso às informações fiscais do Estado. Desse modo, poder-se-á concretizar a Utopia de More, em médio e longo prazo na sociedade brasileira hodierna.

## Educação Fiscal: um caminho para o exercício da cidadania <sup>1</sup>

**Redação vencedora do concurso na CREDE 03/2022**

**Aluno Davi Lee Oliveira de Castro  
EEEP Marta Maria Giffoni de Sousa.<sup>1</sup>**

A canção “Pacto Cidadão”, da banda de pop rock brasileira Skank, retrata a realidade do cidadão do país, que opta por se abster de protestos e questionamentos, deixando os assuntos político-sociais inteiramente nas mãos dos governantes. De maneira análoga, a inércia do pacato cidadão evidenciado pelo Skank impulsionou o Governo Federal a instaurar o Programa Nacional de Educação Fiscal, visando fazer com que a população exerça seu dever de participar do controle social e fiscal do Estado. Entretanto, a passividade histórica do povo brasileiro, bem como o sistema educacional deficitário da nação, apresentam-se como obstáculos no caminho do exercício ideal da cidadania.

Em primeiro lugar, é fato que o Brasil foi palco de eventos históricos que tiveram pouca colaboração da massa. Em face disso, é justo lembrar o relato do jornalista Aristides Lobo, ao afirmar que “o povo assistiu bestializado, atônito, sem saber o que significava” o culminar da proclamação da república, em 1889. Mesmo após mais de um século desse acontecimento, o tecido social brasileiro permanece fora das decisões políticas importantes, em virtude da desinformação acerca dos gastos públicos, e inconsciência da aplicação dos recursos arrecadados, enfraquecendo, assim, a jovem democracia republicana. Dessa forma, faz-se necessário o fortalecimento da educação fiscal no território nacional, com o fito de superar o passado revelado por Lobo.

Ademais, o falho sistema educacional brasileiro é outro fator que corrobora a persistência da problemática. Nesse sentido, é mister ressaltar o pensamento do professor Paulo Freire, que em sua obra “Pedagogia do Oprimido”, aponta a educação como um ato político e libertador, por meio da consciência crítica e transformadora construída pelo aluno. Desse modo, apenas mediante uma educação fiscal sólida, é possível formar indivíduos que exerçam efetivamente suas cidadanias e propiciem a transformação social que o Brasil carece, haja vista que, hodiernamente, conforme um estudo realizado pelo Instituto Data Senado em 2022, há queda no interesse geral por política, provocada especialmente pela falta de compreensão sobre o sistema vigente. Destarte, torna-se imprescindível que o poder público garanta o acesso coletivo a uma educação nos moldes freirianos para mudar a mentalidade denunciada pelo Data Senado.

Portanto, são fulcrais medidas operantes para a reversão do imbróglio. Para tanto, urge que o Ministério da Educação, órgão responsável pela definição das políticas e diretrizes educacionais nacionais, crie uma disciplina exclusiva da educação fiscal nas escolas de todo o país. Tal ação deve ser executada por intermédio de parcerias com as secretarias estaduais e municipais de educação, a fim de instigar a futura geração a contribuir com o cumprimento da justiça social e consumação da democracia, envolvendo-se nas questões fiscais e políticas da nação. Somente assim, será viável combater a história ignávia dos brasileiros, formando cidadãos distintos do apresentado pelo Skank.



EIXO 6

# Perspectivas Inovadoras na Educação Fiscal

# CHATGPT E TRANSPARÊNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E CIDADÃOS NA CONSCIENTIZAÇÃO FISCAL

Márcio Luiz Carlos de Moraes<sup>1</sup>  
Lorran Nóbrega Uchoa<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A conscientização fiscal desempenha um papel fundamental na sociedade contemporânea, pois contribui para o entendimento do sistema tributário, o cumprimento das obrigações fiscais e a participação ativa na gestão dos recursos públicos. Projetos educacionais e iniciativas que promovem a conscientização fiscal são essenciais para que os cidadãos compreendam a importância dos tributos e valorizem a função social que eles desempenham. A percepção dos contribuintes em relação à equidade do sistema tributário e às ações do governo também influencia sua conformidade com a legislação fiscal. Além disso, a utilização de tecnologias como o ChatGPT pode ser uma abordagem inovadora na promoção da educação fiscal, oferecendo respostas claras e acessíveis sobre questões fiscais, personalizadas para cada aluno. No entanto, é importante considerar os desafios éticos e técnicos envolvidos, como a proteção da privacidade dos dados, a transparência na coleta e uso de informações, a mitigação de vieses e a capacitação adequada dos usuários. Com uma abordagem ética e responsável, o ChatGPT pode ser uma ferramenta valiosa na conscientização fiscal e no fortalecimento da participação dos cidadãos na gestão dos recursos públicos.

### 1.1 Definição do ChatGPT como uma ferramenta de IA interativa

O ChatGPT é um modelo de linguagem baseado em IA que utiliza o aprendizado de máquina para gerar respostas em texto com base em entradas de usuários. Ele foi desenvolvido pela OpenAI, como uma evolução do GPT (Generative Pre-trained Transformer), utilizando uma arquitetura de rede neural que permite interações mais dinâmicas e humanizadas.

Embora o ChatGPT seja capaz de fornecer respostas relevantes e úteis, ele

---

<sup>1</sup> Auditor Fiscal de TI da Receita Estadual da Sefaz/CE - doutorando em Administração Pública (ISCSP - Lisboa) - Mestre em Informática Educativa

<sup>2</sup> Estagiário de Economia da Sefaz/CE

ainda apresenta algumas limitações. Ele pode gerar respostas que parecem plausíveis, mas nem sempre são precisas ou corretas. Além disso, ele pode ser sensível a vieses presentes nos dados de treinamento, reproduzindo estereótipos e preconceitos.

O ChatGPT tem sido utilizado em diversos campos educacionais, como ensino de idiomas, tutoria em matemática e assistência na redação de textos. Essas aplicações têm demonstrado resultados positivos, permitindo interações personalizadas e facilitando a aprendizagem dos alunos.

Segundo (Kooli, 2023) A presença de sistemas de IA e chatbots na educação deve ser encarada como uma oportunidade de desenvolvimento, e não como uma ameaça. Essas tecnologias têm o potencial de revolucionar a maneira como os alunos aprendem e os professores ensinam. Os sistemas de IA podem oferecer suporte personalizado, adaptando-se às necessidades individuais de cada estudante, permitindo um aprendizado mais eficiente e eficaz. Além disso, os chatbots podem auxiliar os alunos no esclarecimento de dúvidas, proporcionando um ambiente de aprendizado mais interativo e acessível. Ao invés de substituir os professores, essas ferramentas podem complementar suas habilidades e conhecimentos, oferecendo um suporte valioso em sala de aula. Ao adotar essas tecnologias de forma ética e responsável, aproveitando seus benefícios e mitigando seus riscos, a educação pode ser impulsionada para um novo patamar, preparando os estudantes para os desafios do século XXI. Portanto, é fundamental encarar a presença de sistemas de IA e chatbots como uma oportunidade de desenvolvimento, explorando todo o seu potencial para enriquecer o processo educacional e capacitar os alunos a se tornarem cidadãos aptos a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo.

## 1.2 Importância da conscientização fiscal na sociedade contemporânea

Segundo (Sousa Araujo, 2022), o ensino em Educação Fiscal tem sido objeto de discussões sobre sua importância na vida dos cidadãos. Projetos que aproximam e conscientizam a sociedade sobre a função social dos tributos e o percurso que eles fazem até retornar à sociedade são essenciais para que os cidadãos possam valorizar e compreender o sistema fiscal.

De acordo com (“Perceptions of Taxation: A Comparative Study of Different Population Groups in South Africa,” 2014), compreender a percepção dos contribuintes em relação à tributação é fundamental, pois essa percepção pode influenciar positiva ou negativamente a conformidade com a legislação tributária e o respeito a seus princípios.

Um estudo realizado por (Ratnawati *et al.* 2019) aponta que fatores como educação, qualidade do serviço e prestação de contas afetam a conformidade dos contribuintes. Além disso, o estudo destaca que a conscientização fiscal fortalece os efeitos positivos da educação, qualidade do serviço e prestação de contas no

cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

## 2 O PAPEL DO CHATGPT NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO FISCAL

A educação fiscal desempenha um papel crucial na formação de cidadãos conscientes de suas obrigações fiscais, no entendimento do funcionamento do sistema tributário e na participação ativa na gestão dos recursos públicos.

A educação fiscal abrange uma série de conceitos, incluindo a compreensão dos diferentes tipos de impostos, a importância do orçamento público, a responsabilidade fiscal na gestão dos recursos e a promoção da cidadania fiscal, que envolve o cumprimento das obrigações fiscais e a participação ativa na fiscalização dos recursos públicos.

O ensino da educação fiscal enfrenta desafios, como a falta de interesse dos alunos, a complexidade dos conceitos e a dificuldade em tornar o assunto relevante e prático. A utilização do ChatGPT pode superar esses desafios, oferecendo uma abordagem interativa e personalizada, tornando o aprendizado mais envolvente e facilitando a compreensão dos conceitos fiscais.

## 3 CAPACIDADE DO CHATGPT DE FORNECER INFORMAÇÕES CLARAS E ACESSÍVEIS SOBRE QUESTÕES FISCAIS

O ChatGPT pode ser customizado para fornecer informações e respostas relacionadas à educação fiscal. Ao treinar o modelo com dados específicos sobre impostos, orçamento e responsabilidade fiscal, ele pode oferecer um diálogo mais direcionado e relevante para os alunos.

O ChatGPT pode ser utilizado como uma ferramenta interativa para fornecer explicações e responder dúvidas dos alunos sobre conceitos de educação fiscal. Os estudantes podem fazer perguntas e receber respostas instantâneas, permitindo um aprendizado autônomo e personalizado.

O ChatGPT pode oferecer feedback adaptativo aos alunos com base em suas respostas e desempenho. Ele pode identificar áreas de dificuldade e fornecer orientações específicas para ajudar os alunos a melhorar seu entendimento e domínio dos conceitos fiscais.

### 3.1 Benefícios e Desafios de uma abordagem interativa para engajar os cidadãos na conscientização fiscal

A utilização do ChatGPT na educação fiscal traz consigo uma série de

benefícios ao engajar os cidadãos na conscientização fiscal de forma interativa. Um dos principais benefícios é a disponibilidade contínua do ChatGPT, que permite aos alunos acessar informações a qualquer momento do dia, proporcionando flexibilidade e conveniência no aprendizado. Além disso, o ChatGPT tem a capacidade de atender a múltiplos alunos simultaneamente, o que amplia significativamente o alcance do ensino fiscal.

No entanto, ao adotar o ChatGPT na educação fiscal, é fundamental estar ciente dos desafios envolvidos. Um desses desafios reside na necessidade de treinar o modelo com dados de qualidade. É imprescindível alimentar o ChatGPT com informações precisas e corretas, a fim de garantir que as respostas fornecidas sejam confiáveis e devidamente embasadas.

Além disso, é crucial lidar com possíveis vieses que possam estar presentes nos dados de treinamento do ChatGPT. É importante realizar uma análise cuidadosa dos conjuntos de dados utilizados, a fim de evitar a reprodução de preconceitos ou informações tendenciosas no sistema. Esse cuidado é fundamental para promover uma conscientização fiscal imparcial e de qualidade, por meio da interação com o ChatGPT.

## 4 DESAFIOS ÉTICOS E TÉCNICOS DA INTERAÇÃO ENTRE CHATGPT E CIDADÃOS

Ao utilizar o ChatGPT, é fundamental garantir a proteção da privacidade dos alunos. As informações fornecidas pelos alunos durante as interações devem ser tratadas com confidencialidade e em conformidade com as leis de proteção de dados.

É necessário assegurar que as respostas fornecidas pelo ChatGPT sejam imparciais e éticas. Os desenvolvedores e educadores devem estar atentos aos vieses presentes nos dados de treinamento e tomar medidas para mitigar possíveis preconceitos e estereótipos nas respostas geradas.

### 4.1 Privacidade dos dados e segurança das informações pessoais

De acordo com Marin (2015), a privacidade e a segurança dos dados pessoais têm se tornado cada vez mais relevantes nos dias atuais. O uso inadequado da coleta, uso e compartilhamento dessas informações pode resultar em problemas graves para os usuários de uma determinada rede ou aplicação.

A coleta massiva de dados, na era digital, gera preocupações sobre a privacidade e o uso indevido das informações tanto no setor privado, quanto no governo. Para proteger os direitos dos cidadãos são necessárias regulamentações e fiscalizações adequadas.

Empresas e plataformas devem garantir a segurança e a ética no armazenamento e uso dos dados, enquanto os usuários precisam estar cientes dos riscos e adotar medidas de proteção. Além disso, regulamentações governamentais sólidas são essenciais para controlar a coleta consentida de dados e limitar o acesso a terceiros. Com uma abordagem coletiva e consciente é possível preservar a privacidade dos dados na era digital e proteger os direitos dos cidadãos.

#### 4.2 Confiabilidade das respostas fornecidas pelo ChatGPT e mitigação de possíveis vieses

Um estudo sobre o modelo GPT-3 foi publicado por Brown et al. em 2020 pela OpenAI. Segundo os autores, o GPT-3 é um modelo que utiliza uma arquitetura de rede neural avançada e é treinado em uma grande quantidade de dados textuais Brown *et al.*, (2020).

No estudo, os autores apresentam os detalhes técnicos e os resultados do GPT-3, demonstrando sua capacidade de realizar diversas tarefas de processamento de linguagem natural, como tradução automática, geração de texto e respostas de chatbots (Brown *et al.*, 2020).

De acordo com a pesquisa de Brown *et al.*, (2020), o GPT-3 se destaca pela sua habilidade em compreender a estrutura da linguagem e gerar textos coerentes e relevantes em resposta a diferentes inputs. Além disso, o estudo explora a capacidade do modelo de realizar tarefas de aprendizado com poucos exemplos, conhecido como few-shot learning, e de generalizar a partir desses exemplos.

É importante ressaltar a necessidade de estabelecer parâmetros éticos para orientar o desenvolvimento e o uso dessas tecnologias, especialmente em relação à verificação da veracidade e qualidade das informações geradas. A capacidade do ChatGPT de contextualizar e combinar dados pode ser potencialmente significativa, mas também requer um filtro ético para evitar distorções e manipulações.

Segundo De Moraes, J. A., & Matilha, A. (2023) embora essa tecnologia possa ter benefícios, como auxiliar na coleta de informações, ela também apresenta desafios relacionados à produção massiva de *fake news* e à disseminação de conteúdos com viés distorcido. O ChatGPT, por ter sido treinado com uma ampla gama de informações disponíveis na internet, pode reproduzir textos com teor preconceituoso e gerar informações erradas. Essas consequências da automação na produção de informações são preocupantes, pois podem influenciar a formação de crenças das pessoas e afetar suas tomadas de decisão.

### 4.3 Garantia de inclusão digital para que todos os cidadãos possam acessar e utilizar o ChatGPT

O uso de tecnologias inovadoras, como a IA, tem aberto novas possibilidades de interação com alunos com necessidades educacionais especiais, sendo considerado um meio de melhorar a qualidade de vida desses alunos (dos Santos *et al.*, 2019). No entanto, a ética é um desafio fundamental, e pesquisadores têm discutido as dimensões éticas da IA, levando em consideração os impactos que essa tecnologia tem na Educação Especial/Inclusiva. O Consenso de Pequim sobre Inteligência Artificial e Educação reafirma a importância de uma educação inclusiva e equitativa, proporcionando oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

No entanto, é necessário ampliar os estudos sobre a repercussão do uso da IA na Educação Especial e Inclusiva, considerando a perspectiva ética das suas aplicações e políticas educacionais (dos Santos *et al.*, 2019). Questões éticas, como critérios aceitáveis para a Educação em IA, a natureza transitória dos objetivos dos alunos, as obrigações éticas das organizações privadas e públicas envolvidas na pesquisa em IA-Educação, e as implicações éticas da falta de capacidade de questionar as decisões da IA são desafios importantes a serem abordados.

## 5 PROJETOS E INICIATIVAS QUE UTILIZAM O CHATGPT PARA FORNECER INFORMAÇÕES FISCAIS AOS CIDADÃOS

A evasão fiscal é um problema significativo no Brasil, correspondendo a cerca de 8% do PIB. Para auxiliar na identificação de sonegadores, os governos precisam de sistemas inteligentes que dependem de dados sensíveis dos contribuintes. Nesse contexto, o estudo de Xavier, O. C., Pires, S. R., Marques, T. C., & Soares, A. D. S. (2022) apresenta uma solução que utiliza IA em dados abertos para identificar perfis de potenciais sonegadores. Foram desenvolvidos três modelos utilizando recursos como *Random Forest*, Redes Neurais e Grafos, alcançando uma acurácia superior a 98%, na predição de perfis inadimplentes. Além disso, foi criada uma solução de *software* visual para uso e validação pelos auditores fiscais do estado de Goiás. A pesquisa aponta a IA no combate à evasão fiscal, como uma contribuição significativa nesse campo.

A utilização da Inteligência Artificial no combate à evasão fiscal, proporciona uma maior eficiência na identificação de empresas suspeitas e auxiliando o fisco em suas atividades é o que aponta a pesquisa de Xavier, Pires, Marques, & Soares (2022).

Ferrer (2018) ressalta a importância da inovação no processo de reinvenção e modernização do Estado, especialmente em períodos de restrições fiscais. Nesse

contexto, a inovação está intimamente ligada à tecnologia digital, proporcionando uma expansão da cidadania e da produtividade. Nas políticas de governo digital, é fundamental que o Estado identifique seus interlocutores e compreenda suas necessidades, a fim de promover uma abordagem direcionada e eficaz.

### **5.1 Resultados e impactos observados com a utilização do ChatGPT na conscientização fiscal**

A aplicação eficiente da Inteligência Artificial (IA) na área fiscal é uma demanda evidente, especialmente diante da complexidade das regras e legislações tributárias, como observado no contexto brasileiro (Da Silva, Da Costa & Pimenta, 2022). A IA tem a capacidade de realizar análises mais profundas e precisas do que os profissionais humanos, o que traz benefícios significativos para as organizações nesse âmbito.

As consequências totais do desenvolvimento da IA na área de conscientização fiscal ainda são incertas, mas é provável que os aplicativos de IA sejam um dos principais temas de debate nos próximos anos, como é o caso do ChatGPT e outras ferramentas que podem modificar questões sociais e educacionais. As ferramentas baseadas em IA têm um alto potencial para apoiar alunos, professores e administradores ao longo da vida acadêmica, e fora dela no mercado.

## **6 ESTRATÉGIAS PARA MAXIMIZAR OS BENEFÍCIOS E MITIGAR OS DESAFIOS DA INTERAÇÃO CHATGPT-CIDADÃOS**

Conforme apontado por Serafim (2023), é necessário romper com as metodologias tradicionais de ensino que restringem a criatividade dos estudantes e não os motivam a aprender. A aprendizagem é um processo contínuo ao longo da vida, e cada pessoa possui uma forma única de aprender. Portanto, é fundamental que o ambiente escolar adote métodos diferenciados para atender às especificidades de cada indivíduo.

A ética algorítmica, como destacado por (Rossetti & Angeluci, 2021), desempenha um papel crucial na mitigação dos riscos associados ao uso de algoritmos. Um dos principais desafios é assegurar a transparência dos dados e processos envolvidos, garantindo que as informações utilizadas sejam claras e compreensíveis, permitindo uma avaliação adequada das decisões tomadas. Dessa forma, evita-se a criação de resultados tendenciosos que possam perpetuar discriminações e injustiças.

Além disso, é fundamental considerar a responsabilidade pelos danos causados pelos algoritmos. Mecanismos de responsabilização e identificação dos envolvidos

devem ser estabelecidos, especialmente em casos de decisões prejudiciais ou injustas. Nesse contexto, é necessário avaliar até que ponto os algoritmos possuem autonomia para tomar decisões e determinar sua responsabilidade moral.

Ao garantir a transparência, evitar resultados tendenciosos, estabelecer responsabilidades, proteger a privacidade informacional e equilibrar a autonomia, a ética algorítmica contribui para o uso ético e responsável dos algoritmos. Essas medidas são essenciais para promover benefícios para a sociedade como um todo e mitigar os potenciais riscos decorrentes do uso dessa tecnologia.

### **6.1 Melhoria contínua do modelo de linguagem para fornecer respostas mais precisas e confiáveis**

Segundo (Henriques, 2023), o ChatGPT não tem o objetivo de substituir a capacidade de pensar, evoluir e sentir dos seres humanos. Em vez disso, sua aplicação adequada, com discernimento e pensamento crítico, pode ser utilizada para estimular e aprimorar a criatividade humana. Nesse sentido, o ChatGPT não deve ser encarado como uma ameaça, mas sim como um aliado capaz de complementar e potencializar a criatividade humana.

Os avanços recentes na Inteligência Artificial levaram ao desenvolvimento do *Generative Pre-trained Transformer 4* (GPT-4), um modelo de linguagem que promete revolucionar o processamento de linguagem natural (NLP). O GPT-4 possui recursos avançados, como um tamanho de modelo maior, melhor compreensão contextual, capacidades multilíngues e habilidades aprimoradas de raciocínio. Ele pode ter aplicações em chatbots, assistentes pessoais, tradução de idiomas, sumarização de textos e perguntas e respostas. O GPT-4 é considerado o modelo de NLP mais avançado até o momento, superando seu predecessor, o GPT-3, em termos de tamanho, compreensão de contexto e desempenho. No entanto, existem desafios a serem enfrentados, como recursos computacionais, viés e imparcialidade, ajuste fino do modelo, interpretabilidade, segurança e ética. É necessário realizar pesquisas contínuas e colaboração em várias áreas para lidar com esses desafios e explorar o potencial do GPT-4. Baktash, J. A., & Dawodi, M. (2023)

### **6.2 Transparência na coleta e uso de dados pelos sistemas de ChatGPT**

A transparência na coleta e no uso de dados pelos sistemas de ChatGPT é uma questão crítica que deve ser considerada. Existe o risco de vazamento ou uso indevido das informações coletadas e armazenadas pelo modelo, comprometendo a privacidade dos usuários. A observância da privacidade é uma necessidade fundamental da sociedade moderna e não deve ser tratada como uma opção.

Almeida Correa (2023), destaca a importância de considerar os desafios éticos

e sociais relacionados ao uso da IA na educação, incluindo a coleta excessiva de dados pessoais e a falta de transparência em relação aos critérios dos algoritmos. Nesse sentido, é fundamental que as instituições educacionais trabalhem em conjunto com os desenvolvedores de tecnologia para garantir o uso ético e responsável da IA.

O uso inadequado da tecnologia pode acarretar consequências negativas, como a disseminação de notícias falsas e a espionagem de dados. A coleta e o armazenamento massivo de dados pessoais podem comprometer a privacidade e a segurança dos usuários. (Akgun & Greenhow, 2021) ressaltam que o uso da IA na educação básica nos Estados Unidos enfrenta desafios éticos significativos, incluindo a coleta excessiva de dados pessoais e a possibilidade de perpetuar desigualdades sociais já existentes. Portanto, é essencial que sejam cuidadosamente considerados os aspectos éticos e legais envolvidos na implementação da IA na educação.

### **6.3 Treinamento adequado dos usuários para maximizar a compreensão e uso correto das informações fornecidas**

A inovação na educação é essencial para preparar os alunos para o futuro. Conforme destacado por (Kairisto-Mertanen & Konst, 2022), ao adotar abordagens novas e inovadoras de ensino e aprendizagem, os educadores podem capacitar melhor os alunos com as habilidades e conhecimentos necessários para ter sucesso em um mundo em constante mudança. Seja por meio do uso de tecnologia, aprendizagem baseada em projetos, métodos alternativos de avaliação ou foco na aprendizagem ao longo da vida, a inovação na educação desempenha um papel fundamental em garantir que os alunos estejam preparados para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades do futuro.

Theis, M. R., Mardula, E., & Díaz Merino, E. A. (2023) enfatizam a necessidade de capacitação e atualização dos conhecimentos dos professores, juntamente com o engajamento dos estudantes, a fim de facilitar a aprendizagem. Para alcançar esse objetivo, é essencial um movimento estratégico institucional que inclua a integração de tecnologia e capacitação dos profissionais da educação, especialmente dos professores.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os avanços contínuos na área de IA podem proporcionar melhorias no ChatGPT, tornando-o ainda mais eficaz como ferramenta educacional. A melhoria na capacidade de compreensão de contextos e a detecção de vieses são algumas das áreas em que futuras pesquisas podem contribuir.

Para utilizar o ChatGPT de maneira eficaz na educação fiscal, é recomendado

o treinamento do modelo com dados de qualidade e a personalização do diálogo para se adequar às necessidades específicas dos alunos. Além disso, é importante fornecer supervisão adequada para garantir a precisão e a qualidade das respostas geradas pelo ChatGPT.

## 7.1 Recapitulação dos principais pontos discutidos no artigo

Este artigo discute a importância da conscientização fiscal na sociedade contemporânea e como o uso do ChatGPT pode desempenhar um papel na promoção da educação fiscal. Ele recapitula os principais pontos discutidos:

**A importância da conscientização fiscal:** Projetos que aproximam e conscientizam a sociedade sobre a função social dos tributos são essenciais para que os cidadãos possam valorizar e compreender o sistema fiscal.

**O papel do ChatGPT na promoção da educação fiscal:** O ChatGPT pode ser personalizado para fornecer informações claras e acessíveis sobre questões fiscais. Ele pode ser utilizado como uma ferramenta interativa para fornecer explicações e responder dúvidas dos alunos sobre conceitos de educação fiscal.

**Benefícios e desafios da abordagem interativa:** O uso do ChatGPT na educação fiscal traz benefícios como disponibilidade contínua, flexibilidade e alcance ampliado do ensino fiscal. No entanto, é importante lidar com desafios como treinamento com dados de qualidade e mitigação de vieses.

**Desafios éticos e técnicos:** É necessário garantir a privacidade dos dados dos alunos e assegurar respostas imparciais e éticas do ChatGPT. Regulamentações adequadas e cuidados com a coleta e uso de dados são fundamentais.

**Confiabilidade das respostas:** O ChatGPT é um modelo de linguagem avançado, capaz de gerar respostas coerentes e relevantes. No entanto, é necessário estabelecer parâmetros éticos e mitigar possíveis vieses para garantir a qualidade das informações.

**Garantia de inclusão digital:** O acesso e uso do ChatGPT devem ser garantidos a todos os cidadãos, considerando a inclusão digital e a educação especial/inclusiva.

**Projetos e iniciativas:** Alguns projetos utilizam o ChatGPT para fornecer informações fiscais aos cidadãos, como o combate à evasão fiscal e a modernização do Estado.

**Transparência na coleta e uso de dados:** A transparência na coleta e no uso de dados pelos sistemas de ChatGPT é fundamental para proteger a privacidade e a segurança dos usuários.

**Treinamento adequado dos usuários:** A capacitação dos usuários, incluindo professores e alunos, é essencial para maximizar a compreensão e o uso correto das informações fornecidas pelo ChatGPT.

## 7.2 Potenciais avanços e desenvolvimentos futuros na interação entre ChatGPT e conscientização fiscal

De acordo com (Rocha 2023), o ChatGPT é apenas um exemplo do potencial futuro e do impacto significativo que uma ferramenta acessível pode ter. Embora seja importante analisar cuidadosamente os riscos associados ao ChatGPT, também devemos reconhecer suas enormes vantagens e abordá-las de forma positiva.

O ChatGPT tem a capacidade de fornecer informações e interações personalizadas, permitindo que os usuários acessem conhecimentos específicos e tirem dúvidas sobre assuntos como a conscientização fiscal. Sua disponibilidade contínua e a capacidade de atender a vários usuários simultaneamente ampliam o alcance do ensino e possibilitam uma maior flexibilidade e conveniência no aprendizado.

No entanto, é essencial analisar cuidadosamente os riscos associados ao ChatGPT, como a privacidade dos dados pessoais e a potencial reprodução de vieses e informações tendenciosas. A transparência na coleta e uso de dados, assim como a garantia de imparcialidade e ética nas respostas fornecidas, são aspectos que devem ser considerados e abordados.

Em resumo, o ChatGPT representa um exemplo do potencial das ferramentas acessíveis para ter um impacto significativo. Embora seja importante estar ciente dos riscos e desafios envolvidos, devemos abordar as vantagens do ChatGPT de forma positiva, reconhecendo seu potencial para oferecer informações personalizadas e promover a conscientização fiscal de maneira conveniente e eficaz.

## 7.3 Impacto esperado dessa interação na promoção da transparência fiscal e no fortalecimento da participação cidadã

Embora as consequências completas do desenvolvimento da IA, na conscientização fiscal sejam incertas, é provável que os aplicativos de IA recebam ampla discussão nos próximos anos devido ao seu potencial de transformar questões sociais e educacionais. No entanto, é essencial abordar cuidadosamente os desafios éticos envolvidos nesse processo.

A proteção da privacidade dos alunos e a mitigação de possíveis vieses nos dados de treinamento são aspectos críticos que requerem atenção contínua e aprimoramento. É fundamental buscar uma implementação adequada do ChatGPT, levando em consideração os desafios éticos presentes, e continuar a evolução do modelo para garantir sua eficácia como uma ferramenta valiosa na promoção da conscientização fiscal.

Ao enfrentar esses desafios éticos e buscar um aprimoramento constante, o ChatGPT pode desempenhar um papel importante no fornecimento de recursos

educacionais relevantes e personalizados, contribuindo para a conscientização fiscal e capacitando os cidadãos a compreender e valorizar o sistema tributário de maneira efetiva. Com a devida atenção aos aspectos éticos e uma abordagem cuidadosa, podemos maximizar os benefícios do ChatGPT na área da educação fiscal, tornando-o uma ferramenta valiosa no processo de conscientização e educação dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AKGUN, S.; GREENHOW, C. Artificial intelligence in education: Addressing ethical challenges in K-12 settings. **AI and Ethics**, vol. 2, no. 3, p. 431–440, 22 Sep. 2021. DOI 10.1007/s43681-021-00096-7. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s43681-021-00096-7>. Accessed on: 6 Jul. 2023.

BAKTASH, J. A.; DAWODI, M. **Gpt-4: A Review on Advancements and Opportunities in Natural Language Processing.** Generative Pre-trained Transformer 4 (GPT-4) is the fourth-generation language model in the GPT series, developed by OpenAI, which promises significant advancements in the field of natural language processing (NLP). In this research article, we have discussed the features of GPT-4, its potential applications, and the challenges that it might face. We have also compared GPT-4 with its predecessor, GPT-3. GPT-4 has a larger model size (more than one trillion), better multilingual capabilities, improved contextual understanding, and reasoning capabilities than GPT-3. Some of the potential applications of GPT-4 include chatbots, personal assistants, language translation, text summarization, and question-answering. However, GPT-4 poses several challenges and limitations such as computational requirements, data requirements, and ethical concerns. arXiv [cs.CL]. 4 May 2023. Available at: <http://arxiv.org/abs/2305.03195>. arXiv.

DE ALMEIDA CORREA BARBOSA, C. R. TRANSFORMAÇÕES NO ENSINO-APRENDIZAGEM COM O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar** - ISSN 2675-6218, vol. 4, no. 5, p. e453103–e453103, 29 Apr. 2023. DOI 10.47820/recima21.v4i5.3103. Available at: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3103>. Accessed on: 6 Jul. 2023.

DE CÁSSIA MARTINS SERAFIM, R. TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS E AS METODOLOGIAS ATIVAS. **Revista Primeira Evolução**, vol. 1, no. 37, p. 129–136, 28 Feb. 2023. Available at: <http://primeiraevolucao.com.br/index.php/R1E/article/>

view/391. Accessed on: 28 Jul. 2023.

DEMORAES, J. A.; MATILHA, A. GPT-3: UM ORÁCULO DIGITAL? **Revista Humanitas**, p. 12–27, 2023. Available at: [https://www.academia.edu/download/99550168/ArtigoGPT3\\_Moraes\\_Matilha\\_HUMANITAS\\_VERSAOFINAL.pdf](https://www.academia.edu/download/99550168/ArtigoGPT3_Moraes_Matilha_HUMANITAS_VERSAOFINAL.pdf).

DE SOUZA ARAÚJO, L. F.; DE ARAÚJO FILHO, A. L.; FREITAS, A. L.; DO SOCORRO DIÓGENES PINTO, M. **PRÊMIO NACIONAL EM EDUCAÇÃO FISCAL**: valorização das melhores práticas em educação fiscal e a conscientização social dos tributos. 2022. Available at: <https://catolicadorn.com.br/anais/68a887da-OfOd-4c08-b61f-be16bdb169f2.pdf#page=46>. Accessed on: 7 Jul. 2023.

DOS SANTOS, F. D., Jr; BARONE, D. A. C.; WIVES, L.; KUHN, I. Inteligência Artificial e Educação Especial: Desafios Éticos. 11 Nov. 2019. **Anais do VIII Workshop de Desafios da Computação aplicada à Educação [...]**. [S. l.]: SBC, 11 Nov. 2019. p. 13–15. DOI 10.5753/desafie.2019.12182. Available at: <https://sol.sbc.org.br/index.php/desafie/article/view/12182>. Accessed on: 6 Jul. 2023.

FERRER, W. M. H.; ROSSIGNOLI, M. **O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**: Uma análise pela perspectiva da economia política. vol. 10, no. 28, 22 Apr. 2020. Available at: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/12632>. Accessed on: 28 Jul. 2023.

HENRIQUES, T. Tecnologia como aliada ou inimiga da criatividade humana: a discussão em torno do ChatGPT. **The Trends Hub**, no. 3, 26 Jun. 2023. DOI 10.34630/tth.vi3.5096. Available at: <https://parc.ipp.pt/index.php/trendshub/article/view/5096>. Accessed on: 7 Jul. 2023.

KAIRISTO-MERTANEN, L.; KONST, T. **Reformulando a Educação** – Visões e Práticas trazem ideias. [S. l.]: Turun ammattikorkeakoulu, 2022. Available at: <http://www.theseus.fi/handle/10024/746016>. Accessed on: 6 Jul. 2023.

KOOLI, C. Chatbots in Education and Research: A Critical Examination of Ethical Implications and Solutions. **Sustainability: Science Practice and Policy**, vol. 15, no. 7, p. 5614, 23 Mar. 2023. DOI 10.3390/su15075614. Available at: <https://www.mdpi.com/2071-1050/15/7/5614>. Accessed on: 3 Jul. 2023.

LANGUAGE MODELS ARE FEW-SHOT LEARNERS. [s. d.]. Available at: [https://proceedings.neurips.cc/paper\\_files/paper/2020/hash/1457cOd6bfcb4967418bfb8ac142f64a-Abstract.html?utm\\_medium=email&utm\\_source=transaction](https://proceedings.neurips.cc/paper_files/paper/2020/hash/1457cOd6bfcb4967418bfb8ac142f64a-Abstract.html?utm_medium=email&utm_source=transaction). Accessed

on: 28 Jul. 2023.

MARIN, R. P. M. P. **Enhancing privacy protection in social network systems through decentralization and policy conflict management**. 2015. CentraleSupélec, 2015. Available at: <https://theses.hal.science/tel-01242091/>. Accessed on: 28 Jul. 2023.

PERCEPTIONS OF TAXATION: A COMPARATIVE STUDY OF DIFFERENT POPULATION GROUPS IN SOUTH AFRICA. **Public relations review**, vol. 40, no. 2, p. 226–239, 1 Jun. 2014. DOI 10.1016/j.pubrev.2013.11.010. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.11.010>. Accessed on: 7 Jul. 2023.

RATNAWATI, V.; SARI, R. N.; SANUSI, Z. M. Education, Service Quality, Accountability, Awareness, and Taxpayer Compliance: Individual Taxpayer Perception. **International Journal of Financial Research**, vol. 10, no. 5, p. 420, 10 Jun. 2019. DOI 10.5430/ijfr.v10n5p420. Available at: <https://www.sciencedirect.com/journal/index.php/ijfr/article/view/15683>. Accessed on: 10 Jul. 2023.

ROCHA, N. Oportunidades e Riscos do ChatGPT - um aliado ou inimigo? **The Trends Hub**, no. 3, 26 Jun. 2023. DOI 10.34630/tth.vi3.5039. Available at: <https://parc.ipp.pt/index.php/trendshub/article/view/5039>. Accessed on: 7 Jul. 2023.

ROSSETTI, R.; ANGELUCI, A. **Ética Algorítmica**: questões e desafios éticos do avanço tecnológico da sociedade da informação. *Galáxia* (São Paulo), no. 46, p. e50301, 16 Jul. 2021. DOI 10.1590/1982-2553202150301. Available at: <https://www.scielo.br/j/gal/a/R9F45HyqFZMpQp9BGTfZnyr/?lang=pt&format=pdf>. Accessed on: 6 Jul. 2023.

SILVA, D. R.; COSTA, D. F.; PIMENTA, A. A Influência da Inteligência Artificial na Contabilidade e na Tributação das Organizações: uma revisão de literatura. 28., 2022. **CONFERENCIA INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE-USP**. São Paulo [...]. [S. l.: s. n.], 2022. vol. 28, . Available at: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3929.pdf>.

THEIS, M. R.; MARDULA, E.; MERINO, E. A. D. O ensino e aprendizagem da modelagem do vestuário: uma revisão sistemática de literatura. **Revista de Ensino em Artes, Moda e Design**, vol. 7, no. 2, p. 1–29, 25 May 2023. DOI 10.5965/25944630722023e3564. Available at: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/ensinarmode/article/view/23564>. Accessed on: 28 Jul. 2023.

XAVIER, O. C.; PIRES, S. R.; MARQUES, T. C.; SOARES, A. da S. Identificação de evasão fiscal utilizando dados abertos e inteligência artificial. **Revista ADM**, vol. 56, no. 3, p. 426–440, 15 Jun. 2022. DOI 10.1590/0034-761220210256. Available at: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5q38f9RdbQYSrZXF8zfDJqv/?format=html&lang=pt&stop=next>. Accessed on: 21 Jul. 2023.

# EDUCAÇÃO FISCAL E INOVAÇÃO: ONDE ESSES UNIVERSOS CONVERSAM?

Eliane Pinheiro Maciel Prates Prietto Dias <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Fazer o esforço de olhar para além do próprio contexto nem sempre é um exercício fácil. Porque somos moldados pelos nossos vieses, realidades sociais, culturais, formação, valores, crenças. E talvez um dos primeiros desafios de quem trabalha com educação fiscal seja estabelecer uma comunicação clara, simples, objetiva, sem deixar de provocar reflexões. Principalmente quando não se tem formação ou prática pedagógica.

Acredito que foi na primeira reunião nacional do grupo GT66 Educação Fiscal que ouvi o termo “Umbigolândia”, cunhado por Aloísio de Abreu (ABREU, 2008). Quem lida com essa temática não pode cair na cilada de se perceber apenas como um indivíduo, descolado do todo, por mais privilegiada que sua realidade possa parecer. Diversidade, equidade e inclusão marcam o DNA da educação fiscal.

Quem se interessa por educação fiscal? Como a trajetória do Programa de Educação Fiscal do Rio Grande do Norte contribui para a discussão a nível nacional? E como a rede de colaboração dos programas de educação fiscal de outros estados pode contribuir para o crescimento do programa, na realidade potiguar? Inovação necessariamente tem a ver com tecnologia? É possível pensar em inovação voltada para pessoas, processos, mudança de mentalidade, até de linguagem? Há campo para inovação na educação fiscal? Será que as dores de quem trabalha com educação fiscal no sul e sudeste são tão diferentes das sentidas pelos pares nas regiões norte, nordeste e centro oeste?

---

<sup>1</sup> Auditora Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte, desde 2005, graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). Desde 2020, está lotada na Coordenadoria de Educação Fiscal e é líder do projeto de Inovação da SET-RN. Após o iLabthon, ajudou a fundar na SET-RN o Laboratório de Inovação, LabRE-SET, selecionado para o Janela GNova - Colabs 2022, da ENAP. Atualmente, é Presidente do Grupo Estadual de Educação Fiscal (GEFE-RN), Secretária Executiva do GT66 Educação Fiscal e membro do Grupo Gestor do Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ), como líder do Grupo Temático de Inovação. Faz parte de algumas redes, como Conexão Inovação Pública e Laboratório de Linguagem Simples, e é Free-la do La-bora gov.

Ao longo deste artigo, por meio do relato de experiências, tentaremos responder a alguns desses questionamentos.

## 1 BREVE RELATO SOBRE O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO RIO GRANDE DO NORTE

O Programa de Educação Fiscal do Estado do Rio Grande do Norte (PEF/RN) foi instituído pelo Decreto nº 13.621, de 5 de novembro de 1997. Desde então, desenvolveu ações educativas, como palestras, sensibilizações e capacitações, para diversos públicos – educadores, servidores públicos, entidades de ação social, empresários e prefeitos, divulgação em exposições, eventos e feiras – a exemplo da Ação Global SESI e da Semana de Educação para a Cidadania (MARCCO RN), formação dos Grupos Regionais de Educação Fiscal, criação de projetos como o “Ações Educativas Integradas Educação Fiscal”, apresentação de espetáculos /peças teatrais/eventos, entre outras, todas com o intuito de levar tanto à comunidade escolar como à população em geral conceitos de administração pública, tributos e cidadania. É um marco para a efetiva implantação do Programa, a criação da Coordenadoria de Educação Fiscal - COEF, pela Lei Complementar nº 267, de 11 de fevereiro de 2004 (RN, 2004).

Para executar tais competências, foi criado, no Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado da Tributação, 1 (um) cargo de provimento em comissão de Coordenador, para a Coordenadoria de Educação Fiscal. A COEF, desde sua origem, responde diretamente ao Secretário da Tributação.

Em 2012, por meio da Resolução Interadministrativa nº 001/2012 - SET/SEEC, de 13 de agosto de 2012, foi instituída a Comissão Executiva do Grupo de Educação Fiscal Estadual (GEFE).

Marcando a cooperação entre os estados do Rio Grande do Norte e do Ceará, em 2015, foi solicitada à Secretaria de Fazenda do Ceará a autorização de impressão do material didático “A galera se liga em cidadania”, destinado ao ensino fundamental II (6º ao 9º anos), tanto na versão do professor quanto na do aluno. A solicitação foi prontamente atendida, possibilitando, então, o processo de contratação dos serviços de impressão, concluído em 2017. Na sequência, iniciou-se a distribuição do material junto à rede pública estadual de ensino.

Outra ação de destaque assumida pela COEF foi a criação de campanhas de incentivo à emissão de documentos fiscais, sendo a atual, a campanha, “Nota Potiguar”, criada por meio do Decreto Nº 28.841, de 10 de maio de 2019 (RN, 2019). Esse Decreto regulamenta a Lei Estadual nº 10.228, de 31 de julho de 2017 (RN, 2017), que instituiu o Programa Estadual de Educação e Cidadania Fiscal, dispõe sobre a campanha de incentivo à emissão de documentos fiscais

denominada Nota Potiguar e dá outras providências.

O aplicativo que viabiliza a campanha “Nota Potiguar” foi um esforço conjunto de desenvolvimento pelas equipes das Coordenadorias de Educação Fiscal e de Informática da Secretaria de Estado da Tributação do Rio Grande do Norte, concluído em 2019. Desta vez, reforçando o espírito de cooperação entre os estados, foi o Rio Grande do Norte quem cedeu ao Ceará o código fonte do aplicativo para possibilitar a operacionalização da Campanha “Sua Nota tem Valor”, criada por meio do Decreto n.º 33.657, de 8 de julho de 2020 (CEARÁ, 2020).

Após diversas alterações, em 23 de dezembro de 2022, a Resolução Interadministrativa Nº 008/2022- SET/SEEC/SEPLAN/CONTROL constitui e nomeia os servidores da atual composição da Comissão Executiva do Grupo de Educação Fiscal Estadual (GEFE) (RN, 2022). O GEFE assumiu, portanto, seu caráter multidisciplinar, envolvendo membros de diversas secretarias, sendo a coordenação compartilhada entre as Secretarias de Estado da Tributação (SET), na figura da presidente, e de Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC), ocupando a vice-presidência.

Mais um marco da trajetória da Educação Fiscal no Rio Grande do Norte é a instituição da Comissão Permanente de Trabalho da Educação Fiscal, vinculada à Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar - CODESE da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do Rio Grande do Norte, por meio da Portaria-SEI Nº 942, de 29 de dezembro de 2022.

Neste breve relato sobre o Programa Estadual de Educação Fiscal (PEF-RN), analisamos sua Cadeia de Valor, produzida, em 2015, com apoio do Instituto Publix, cujos trechos transcrevemos a seguir:

Foram identificados elementos chaves de reflexão e compreensão do programa, tais como: qual a finalidade do PEF/RN? Que impactos (positivos) queremos gerar? Para que estamos nos esforçando?

A partir das respostas a essas perguntas, partiu-se para uma segunda reflexão: o que devemos oferecer para a sociedade, portanto, para alcançar essa finalidade apresentada? Em seguida, o grupo identificou as atividades que devem realizar para conseguir efetivar tais entregas, sejam elas cursos, palestras, seminários, materiais de divulgação, ou a própria gestão do Programa. Por fim, o grupo também levantou os recursos necessários para desenvolver tais atividades, considerando os recursos humanos, materiais, as informações, a rede de parceiros, atos normativos, dentre outros.

Desta forma, foi construída a cadeia de valor do Programa de Educação Fiscal do Rio Grande do Norte, que irá subsidiar as próximas etapas de trabalho, apresentada na figura 8:

INSUMOS	PROCESSOS	PRODUTOS	IMPACTOS
<p>Fatores Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Servidores</li> <li>Parceiros</li> </ul> <p>Apoio das lideranças</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Colaboradores e Voluntários</li> </ul> <p>Disposição e força de vontade</p> <p>Fatores Materiais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Materiais de trabalho</li> <li>Espaço Físico</li> <li>Transporte</li> </ul> <p>Outros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Atos Normativos</li> <li>Informações</li> </ul>	<p>Realizar atividades de sensibilização da SET e SEEC e demais servidores do Estado (semana pedagógica, semana do servidor, atividades pontuais nos órgãos)</p> <p>Oferecer curso de disseminadores e tutores junto a ESAF para servidores</p> <p>Desenvolver (desenhar) os módulos de EF presenciais</p> <p>Realizar periodicamente eventos (palestras, seminários, workshops, teatro) junto ao cidadão e comunidades</p> <p>Realizar Semana da Cidadania</p> <p>Realizar a Feirinha do Contribuinte</p> <p>Criar a Biblioteca Virtual</p> <p>Elaborar o Vídeo Institucional do PEF-RN</p> <p>Formar a Rede de Parceiros do PEF-RN</p> <p>Criar notícias para divulgação nas mídias sociais</p> <p>Fazer o Planejamento Estratégico do PEF-RN</p> <p>Construir Banco de Dados do PEF-RN</p> <p>Construir o Modelo de Monitoramento e Avaliação do PEF-RN</p>	<p>Sensibilização dos servidores e gestores da SET e da SEEC e demais servidores do Estado</p> <p>Curso de Disseminadores e Tutores da Educação Fiscal (Ead)</p> <p>Módulos da Educação Fiscal presenciais</p> <p>Presença nos Encontros Nacionais</p> <p>Eventos (seminários, palestras, workshops, Encontro Estadual, teatro, gincana escolar)</p> <p>Semana da Cidadania</p> <p>Feirinha do Contribuinte</p> <p>Biblioteca virtual</p> <p>Vídeo institucional do PEF-RN</p> <p>Rede de Parceiros do PEF-RN</p> <p>Divulgação nas mídias sociais</p> <p>Planejamento Estratégico do PEF-RN</p> <p>Banco de Dados do PEF-RN</p> <p>Modelo de Monitoramento e Avaliação do PEF-RN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Intermediário: Gestão e Divulgação do PEF/RN</b></li> </ul> <p>Apresentar a importância do PEF junto às instituições, em especial SET e SEEC</p> <p>Promover a troca de experiências com o PNEF nacional</p> <p>Sensibilizar o cidadão norte-riograndense para o tema da Educação Fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Finais:</b></li> </ul> <p>Promover a conscientização do cidadão com relação a seus direitos e deveres: a importância do tributo e do documento fiscal, do controle social e do respeito ao patrimônio público</p> <p>Melhoria na execução das Políticas Públicas</p> <p>Melhoria na qualidade dos Serviços prestados ao cidadão</p>

Figura 8: Cadeia de Valor do Programa de Educação Fiscal do Rio Grande do Norte

Fonte: Elaboração Instituto Publix

OBS: À época não havia a participação da CONTROL e da SEPLAN no GEFE, com a relevância atual

A Cadeia de Valor de uma organização, ou de um Programa, explicita elementos do modelo de gestão, pois permite a visualização de seus produtos (bens ou serviços) ofertados, impactos a serem gerados, ações, relações de causalidades entre esses elementos. Desta forma, ela orienta quais atividades realizar, quais produtos entregar e, principalmente, os impactos a serem alcançados na sociedade pelo Programa.

Junto a este trabalho, também se buscou identificar os atores que estão envolvidos no PEF/RN e, em especial, aqueles que devem ser convidados a participar da execução do Plano de Ação, uma vez que muitos desses atores desenvolvem atividades afins com a Educação Fiscal.

Trazendo para o contexto presente, a gestão atual do PEF-RN elaborou um novo plano de ação no mesmo período em que a Secretaria de Estado da Tributação iniciou o processo de construção do novo ciclo do Planejamento Estratégico, referente ao período de 2022 à 2027 (SET-RN, 2021b). Os membros da gestão da Coordenadoria de Educação Fiscal, da Nota Potiguar e do GEFE, participaram do workshop de criação do mapa estratégico e a coordenadora do GEFE prosseguiu nos trabalhos, representando a COEF e participando dos encontros para criação dos indicadores e seus desdobramentos, em reuniões presenciais que ocorreram no mês de outubro de 2021.

Merece destaque que o conceito de cidadania fiscal está inserido tanto na

Visão da SET – “Ser uma instituição de excelência na gestão tributária, essencial ao desenvolvimento do estado e à formação da cidadania fiscal”, quanto no objetivo estratégico finalístico “Promover a transparência e a cidadania fiscal”.

Atualmente, com a recente reestruturação da organização administrativa do estado do Rio Grande do Norte, ocorrida em maio de 2023, a Secretaria de Estado da Tributação passou a ser denominada Secretaria de Estado da Fazenda, incorporando as atividades do Tesouro, antes a encargo da Secretaria de Planejamento (Rio Grande do Norte, 2023). No entanto, a posição da Coordenadoria de Educação Fiscal continua com o mesmo destaque e posição estratégica.

## 2 INICIATIVAS INOVADORAS EM EDUCAÇÃO FISCAL

Antes de relatar as experiências inovadoras das quais o Programa de Educação Fiscal do Rio Grande do Norte participou recentemente, cabe alinhar o próprio conceito de inovação no setor público. De acordo com SANO (2020, p. 14):

O que se observa em comum nessas definições é que a inovação tem dois aspectos centrais: (1) ser uma novidade na unidade que a adota, ou seja, trata-se da incorporação de algo novo que pode ter sido utilizado em outra localidade; e (2) ter utilidade prática em um determinado contexto, ou seja, não basta uma mera ideia, mas a mesma deve ser posta em ação e trazer resultados para a organização. Dito de outra forma, as inovações seriam “novas ideias que funcionam” (Mulgan; Albury, 2003, p. 3).

Dito de outra forma, inovação, no setor público, envolve ação prática que gere valor público e seja: desejável pelo público que impacta e viável, técnica e financeiramente. Como se pode notar, em momento algum associa-se inovação a incremento tecnológico. Ela pode se dar na área de gestão de pessoas, de processos, de linguagem, de comunicação, de mudança de mentalidade ou perspectiva sobre um problema. E nem sempre envolve investimentos financeiros.

E talvez a abordagem mais difundida no cenário da inovação no setor público brasileiro seja a do *design thinking*. Justamente por não se tratar de uma metodologia fechada e sim de uma abordagem para solução de problemas complexos, centrada no ser humano e fundamentada nos pilares da empatia, da colaboração e da experimentação. Para um entendimento mais amplo sobre as possibilidades de uso do design em políticas públicas, o Mapa de Abordagens do Laboratório de Inovação da Escola Nacional de Inovação Pública traz uma rica curadoria de materiais (GNOVA, 2022).

Retomando a análise das iniciativas de educação fiscal no cenário nacional, merecem destaque dois marcos históricos na trajetória brasileira. O primeiro foi

a reestruturação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), em 2019, com a gestão do programa passando ao GT66, no âmbito da Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE/ICMS, órgão integrante do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, por meio do Protocolo ICMS nº 44, de 29/07/2019. Sendo concomitantemente publicado o Ato COTEPE/ICMS nº 37/19, de 29/07/2019, posteriormente substituído pelo Ato COTEPE/ICMS nº 48, de 4/9/2019, dispendo sobre os grupos e subgrupos de trabalho da Comissão Técnica Permanente COTEPE/ICMS. O segundo foi o cenário pandêmico, a partir de 2020. Em decorrência desses dois eventos, houve um aumento da regularidade de reuniões das comissões temáticas do grupo nacional e um considerável estreitamento das relações institucionais entre os programas de educação fiscal de todo o país, propiciando a maior integração entre eles e fomentando um ambiente propício à inovação.

Paralelamente, outro importante grupo de trabalho ligado ao CONFAZ, o Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário – GDFAZ (GDFAZ, 2023), iniciou, em meados de 2020, o ciclo “Palestra em Casa” (SEFAZ-ES, 2020), levando expoentes de diversas áreas para refletir sobre temas como inovação e novas formas de gestão do trabalho. Por intermédio do GDFAZ, a Secretaria de Tributação do Rio Grande do Norte contatou o servidor público federal Rodrigo Narcizo, cofundador da rede Conexão Inovação Pública (CONEXÃO INOVAÇÃO PÚBLICA, 2023a), que ofereceu um curso de *design thinking* customizado para as principais lideranças da SET-RN, em formato totalmente remoto e síncrono.

No ano seguinte, a partir da chamada para inscrição de trabalhos no “Encontro de Inovação Digital: Caminhos para Educação Fiscal” (PARANÁ, 2021), um grupo se reuniu para propor um trabalho de Construção e oferta de o Curso de *Design Thinking* do professor Rodrigo Narcizo para membros do GT 66. A proposta era criar conteúdos com a parte expositiva do curso, contendo vídeo aulas, áudios, resumos, slides em PDF e exercícios de fixação, que pudessem ser disponibilizados em plataformas gratuitas de Ensino à Distância das Escolas Fazendárias do Brasil. O grupo, formado por representantes dos Estados do Acre, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins, apresentou o projeto do curso no evento, que ocorreu nos dias 20 e 21 de maio de 2021, por meio de videoconferência, com transmissão *online* por *streaming*. Merece nota que vários casos de sucesso e iniciativas inovadoras em educação fiscal estão registradas no repositório do evento, organizado de acordo com as temáticas dos trabalhos apresentados e disponibilizados no site referenciado (PARANÁ, 2021). Após 4 meses de reuniões remotas e muito trabalho colaborativo, no final de agosto de 2021, a equipe disponibilizou os conteúdos assíncronos na plataforma da Escola Fazendária do Tocantins. Em seguida, no dia 1º de setembro de 2021, aconteceu o primeiro encontro síncrono da turma, que contou com representantes

do GT 66 e do GDFAZ de todo o Brasil.

Em 31 de agosto de 2021, o GT 66 Educação Fiscal promoveu webinar nacional com a temática “Abordagem comportamental como Ferramenta de Conformidade Tributária”, desenvolvida pelo palestrante convidado Daniel Belmiro Fontes, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB). O trabalho apresentado no webinar, transmitido pelo *YouTube* do GT 66 (GT 66, 2021), de acordo com a descrição do autor (FONTES, 2020), desenvolveu-se por meio do uso de:

(...) técnicas de Ciência Comportamental para definição de intervenções (nudges) que pudessem ser utilizadas nas comunicações com os contribuintes e que influenciem positivamente em suas decisões de cumprir as obrigações fiscais perante a RFB e, assim, obter melhores resultados no cumprimento espontâneo da conformidade tributária. A elaboração de comunicações comportamentais utilizando heurísticas e vieses cognitivos variados objetivando a geração de atalhos mentais e facilitando a tomada de decisão do contribuinte, ajudando-o a encontrar as respostas adequadas na visão da administração tributária. Portanto, pretende-se identificar pela via experimental o que funciona com os perfis de contribuintes brasileiros.

Esse trabalho foi o ganhador do 19º Prêmio Criatividade e Inovação - 2020, da RFB. Categoria B: Outras soluções inovadoras em gestão organizacional, serviços públicos, assuntos tributários e aduaneiros e assuntos diversos atinentes aos processos de trabalho na Receita Federal do Brasil.

Em 2021, num processo lento de retomada gradativa das atividades presenciais, o GEFE-RN iniciou uma série de viagens pelo interior do estado a fim de distribuir os livros “A galera se liga em cidadania” e promover ações de sensibilização sobre a temática da educação fiscal. Sabe-se que um instrumento transformador no trabalho com educação fiscal, ainda no campo da linguagem, é a arte. Quem bem destaca essa relação transformadora é a professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Doutora em Direito Tributário, Karoline Marinho, no artigo “Direito Tributário na Arte” (SOUZA, 2023a):

Assim, o uso das artes como metodologia de acesso às mentes de estudantes de direito – hoje inundadas por informações de todos os lados – e impulsionado pela necessidade de tornar o ensino palatável e acessível, com o fim de resgatar as tais mentes do obscurantismo acadêmico proposital e das “versões únicas” do direito que são construídas ao longo de anos de um ensino tributarista distanciado da realidade.

No caso do Rio Grande do Norte, temos a literatura de cordel como forte referência cultural regional. Utilizando como pano de fundo o poema “O Milagre

do Tributo”, de 2005, de autoria dos poetas Antônio Francisco e Kydelmir Dantas, dialogando com as novas linguagens e formatos de áudio visual, numa dessas viagens, mais especificamente na cidade de Mossoró, foi gravada e produzida uma *websérie* com o mesmo título. Na série os autores relatam o processo de criação do poema, início de uma parceria literária e amizade de cerca de vinte anos. Após edição do material, a *websérie* foi disponibilizada para todo o Brasil no Canal do YouTube da Nota Potiguar (SET-RN, 2022a).

No segundo semestre de 2022, em comemoração à Semana de Educação Fiscal, instituída por meio da Lei Nº 10.110/2016 (RN, 2016b), o GEFE-RN levou o tema da linguagem simples para o centro do debate. “A Linguagem Simples é uma técnica que facilita o acesso à informação” (ALMEIDA, 2023, p.7). Nas palavras de Heloísa Fischer, especialista de Linguagem Simples no Brasil (São Paulo, 2020):

Linguagem Simples é um conceito que surgiu em meados do século XX em países do hemisfério Norte, notadamente Estados Unidos e Reino Unido. Esse conceito é conhecido pelo nome em inglês “plain language”. “Plain” quer dizer: simples, direto, objetivo, claro, sem rodeios. Esse conceito compreende duas coisas: uma técnica de comunicação e uma causa social, um movimento social. Como técnica de comunicação, a “plain language” ou a Linguagem Simples compreende um conjunto de práticas que têm por objetivo fazer com que os textos sejam mais fáceis de ler e, conseqüentemente, mais fáceis de entender. O objetivo da Linguagem Simples é que você consiga chegar a um texto que a pessoa que vai ler consiga ler uma vez e entender. Não precisa perguntar nada pra ninguém. Ela mesma entendeu porque as informações todas que ela precisava para entender estavam ali. Para chegar a essa situação você precisa evitar várias estruturas de estilo de escrita ou preferir algumas estruturas de estilos de escrita. Então você pode imaginar que a Linguagem Simples tem um grande peso na redação, na maneira como o texto é escrito.

O evento ocorreu no dia 23 de setembro e contou com a presença de duas palestrantes convidadas: Patricia Roedel, Jornalista da Câmara dos Deputados-Brasília, e Joseane Corrêa, Auditora do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

A atividade foi presencial, dividida em dois momentos, da seguinte forma: I. parte expositiva (aberta, sem necessidade de inscrição prévia) – das 9h às 11h: “Linguagem Simples é coisa nossa: Uma jornada pelo direito de entender”; II. Oficina prática, limitada a 35 inscritos, na parte da tarde.

Atualmente, ambas as palestrantes compõem o núcleo gestor que fundou, em 2023, o Linguagem Simples Lab (LSLab, 2023).

Ainda em 2022, o Laboratório de Inovação da Secretaria de Tributação do Rio Grande do Norte, LabRE-SET (SET-RN, 2021a), inscreveu o projeto “Esse Papo de Imposto” na iniciativa Janela Gnova Colabs (GNOVA, 2023b), do Laboratório de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (GNOVA, 2023a). A formulação inicial do desafio era: “Como instituir a efetiva consciência fiscal na sociedade, utilizando a linguagem simples e a arte popular?” Apesar de todos os “defeitos” da formulação do desafio, nossa equipe de cinco pessoas foi uma das dez selecionadas dentre os 47 projetos inscritos. O único de educação fiscal (ENAP, 2022).

Nossa turma aconteceu no segundo semestre de 2022. Foram três meses intensos de trabalho, com oficinas e mentorias semanais, passando pela jornada completa de design, com as metodologias utilizadas na experiência do GNOVA. A maior dificuldade talvez tenha sido a redefinição inicial do problema. Como dá trabalho chegar numa formulação que não fique tanto na camada macro, sistêmica, intangível, para chegar num nível micro, tangível e em que podemos atuar com a abordagem do design! Esse foi o momento mais tortuoso da jornada. Mas depois de muito sangue, suor e lágrimas, chegamos a um problema mais bem desenhado: “A informação sobre os conteúdos do programa estadual de Educação Fiscal do Rio Grande do Norte não chega de maneira adequada à comunidade escolar”.

Aí veio a pesquisa de campo. Nossa! Fomos do calvário aos céus! Conhecer o universo de nove pessoas, dentro dos três perfis que traçamos, foi incrível! Realmente, é por meio da escuta que acontece a magia da geração de *insights*. Percebemos que as iniciativas de sucesso eram casos isolados, e que a previsão na Base Nacional Comum Curricular e no currículo potiguar não eram suficientes para a educação fiscal chegar às escolas. Foi a partir daí que chegamos ao desafio a ser enfrentado: “Como podemos apoiar sistematicamente os professores para que o ensino da educação fiscal não seja descontinuado?”

A parte da ideação foi a mais divertida. O ápice foi contar com dez referências nacionais da inovação, boa parte delas minhas inspirações nessa jornada. Um dia para levar na memória e no coração. Algumas pérolas colhemos dali. Quem se interessa por educação fiscal? O professor já não está muito cansado e sobrecarregado de demandas para aprender mais um conteúdo por meio de um curso extenso? E se pensarmos na ideia de *microlearning* pílulas de conhecimento? Gamificação não seria uma estratégia de aprendizagem interessante?

Depois de muita discussão e trabalho, chegamos à solução de “Criar um ambiente virtual gamificado que permita uma jornada de aprendizagem customizada a partir da necessidade do usuário. Os conteúdos sobre educação fiscal serão disponibilizados de forma dinâmica, por meio de jogos, vídeos curtos, engraçados, animações, mapas mentais, livros digitais interativos, *podcasts*, músicas etc.” Contamos com a ajuda especial de um talentoso facilitador visual

voluntário para construir o protótipo, Sidan Orafa. (ORafa, 2023). Testamos com vários perfis de usuário e fizemos mudanças no protótipo.

Do fim do Colabs para cá muita coisa aconteceu com nosso protótipo. Ele está na 10ª versão. Como sabíamos que não poderíamos contar de imediato com a ajuda da equipe de informática, fizemos do protótipo um produto com vida própria. Um PDF todo linkado, uma espécie de curadoria de conteúdos, com jogos, gibis, vídeos, livros e muito material, garimpado em todo o Brasil, sobre a temática de educação fiscal. Apelidamos de PDEF – Portal da Educação Fiscal, e já disponibilizamos na página da Nota Potiguar (SET-RN, 2023c). Fizemos um lançamento em fevereiro, num evento com cerca de 800 professores, assessores pedagógicos e diretores de escola. Estamos fazendo um curso para formação de professores, onde seguimos divulgando o PDEF,

E quando tivermos uma equipe dedicada de tecnologia da informação, vamos transformar o PDEF realmente num portal com amplo acesso! Não desistimos de ver esse filho crescer!

Mas nem só de alegrias e histórias bem sucedidas vivem os educadores fiscais. E é fundamental falarmos das dificuldades, barreiras e pedras no caminho. Não sob uma perspectiva de fracasso, mas, novamente com o olhar da inovação, buscando aprofundamento do diagnóstico, mapeamento das raízes dos problemas e exercício de tentativa e erro. Porque muito se espera de soluções inovadoras, mas se os problemas não forem devidamente diagnosticados, as soluções não atendem às expectativas. Simplesmente por não tratarem da dor real.

### 3 FALANDO DAS DORES DE QUEM TRABALHA COM EDUCAÇÃO FISCAL

A ostra, para fazer uma pérola, precisa ter dentro de si um grão de areia que a faça sofrer. Sofrendo, a ostra diz para si mesma: 'Preciso envolver essa areia pontuda que me machuca com uma esfera lisa que lhe tire as pontas...' Ostras felizes não fazem pérolas... Pessoas felizes não sentem a necessidade de criar. O ato criador, seja na ciência ou na arte, surge sempre de uma dor. Não é preciso que seja uma dor doída... Por vezes a dor aparece como aquela coceira que tem o nome de curiosidade. (Rubem Alves)

Utilizando essa citação de Rubem Alves (ALVES, 2014) como referência, e com foco nas dores e desafios enfrentados por gestores dos Programas de Educação Fiscal, representantes dos Estados do Acre, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins promoveram o “Seminário Desafios da Educação Fiscal: Um Olhar TransformaDOR”. O evento ocorreu entre os dias 26

e 28 de abril de 2022, de maneira totalmente digital, e buscou lançar reflexões e abordar a temática de forma inovadora. O seminário teve transmissão pelo canal da Nota Potiguar no YouTube para todo o Brasil e os vídeos da programação permanecem disponíveis no canal para acesso e visualização. (SET-RN, 2022b).

O assunto surgiu a partir do curso ‘Design Thinking para a educação fiscal’, realizado pelo GT 66 Educação Fiscal em setembro de 2021. Como destacado no relatório do PEF-RS sobre as ações de 2022 (RIO GRANDE DO SUL, 2023, p. 12-13):

Na ocasião, integrantes dos grupos envolvidos decidiram promover um seminário integrado para reunir especialistas, estudantes, servidores públicos e grandes nomes ligados ao tema para juntos, colaborativamente, pensar nas “dores” enfrentadas pelos Programas de Educação Fiscal em todos os Estados. As dores representam os desafios e as dificuldades encontradas no caminho, sendo que, por muitas vezes, o olhar de quem cria e desenvolve políticas públicas está mais voltado para a busca de soluções, sem antes analisar as reais causas e definição do problema. Nesse sentido, falar das dores é considerado um exercício de aprofundamento do olhar e de mudança de perspectiva na abordagem inovadora do uso de design thinking em políticas públicas.

Uma das grandes defensoras da necessidade de se falar das dores de quem trabalha com educação fiscal, a professora doutora, pesquisadora e servidora fazendária do RS, Tânia Santos Coelho de Souza, fez um brilhante diagnóstico, apresentado na visita técnica de membros do Grupo de Educação Fiscal do Pará ao Rio Grande do Sul. Como tutora formada por meio da parceria entre os estados, tive a oportunidade de participar do evento presencial. Na ocasião, Tânia apontou, dentre as causas das dores de quem trabalha com educação fiscal: (1) Tema vetado socialmente por uma construção narrativa; (2) Campo de conhecimento manipulado para acesso de atores sociais específicos: os especialistas; (3) Dificuldade em entender a linguagem de orçamento; (4) Incerteza de onde buscar informações; (5) Simplificação equivocada ou direcionada pelos mapas mentais, que pode gerar deseducação (RIO GRANDE DO SUL, 2023, p. 16). Abaixo seguem quadros em que tento resumir, com base na apresentação compartilhada, o extenso diagnóstico apresentado pela professora Tânia no evento presencial:

### 4.1. Dores ao falar de impostos

DORES	SINTOMAS	TRATAMENTOS
Como se constrói a narrativa e quem tem voz para falar sobre impostos	Vereadores propondo projetos para os quais município não tem competência;	Para ler: alfabetização; para ser batizado: catequese; para convívio social: regras sociais.
Sumiço do cidadão e protagonismo da empresa	Servidores públicos falando mal dos impostos; professores desconhecendo o tema na transversalização	Educação Fiscal raiz, em todas as etapas da vida do ser humano (família, escola, servidores públicos, universidades, sindicatos, organizações da sociedade civil, imprensa responsável, servidores públicos)
A mídia e sua relação umbilical com o poder econômico: cidadão não anuncia		
A invisibilidade dos bens e serviços públicos na nossa vida cotidiana		

### 4.2. Difícil diálogo entre Finanças/ Fazenda e Educação

DORES	SINTOMAS	TRATAMENTOS
Foco: educação e imposição	Sintomas: oratória X escutatória; projetos pedagógicos focados no documento fiscal;	Diálogo;
Valor e poder de influência do trabalho de cada um	Terceirização do processo educativo (Fazenda e consultorias);	Empatia;
Linguagem da alma/linguagem dos números	Superficialidade no tratamento do tema	Formação adequada;
		Investimento;
		Informação simétrica

### 4.3. Impostos são temas complicados

SINTOMAS	SIMPLIFICAÇÕES EQUIVOCADAS
Orçamento público dos entes sem participação popular;	Confusão entre orçamento público e orçamento das famílias;
Vereadores e deputados que aprovam orçamentos que não representam interesses dos seus eleitores;	Confusão entre educação fiscal e educação financeira;
Professores que chamam fazendários para dar palestras sobre tributos sem observar linguagem e didática;	Redução à exigência da nota fiscal (como se a emissão da nota resolvesse tudo)
Sociedade que não entende que a falta do serviço público está relacionada ao orçamento	

### 4.4. A dor de ser diferente e se posicionar: participação social e política

DORES	SINTOMAS	O IMPACTO DO MEDO NO CONTROLE SOCIAL
Medo do “rótulo”;	Não se manifestar sobre política;	Lista de Devedores do ICMS;
Medo das represálias;	Evitar temas polêmicos;	Portais de Transparência – Lei de Acesso à Informação;
Medo do fracasso	Fazer o que a “maioria” faz;	Voto desconectado do seu efeito – Analfabeto político
	Silenciar para não me incomodar	

Tânia encerra a exposição sugerindo que a maior dor do ser humano é a “impossibilidade de sonhar com dias melhores por falta de condições sociais e econômicas”. E que para essa dor o tratamento seria a “compreensão dos fatores geradores da desigualdade e enfrentamento coletivo, através da participação social qualificada”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da ideia central de “O Perigo de Uma História Única”, obra na qual Chimamanda Ngozi Adichie desvela que é *“impossível falar sobre a história única sem falar do poder”*, o artigo “Reflexões sobre o perigo de uma abordagem única do Direito” (Souza et al, 2023a) traz a seguinte reflexão:

Existe no Direito Tributário a narrativa de uma história única que nos ensina que esse é um campo neutro e racional, não devendo ser dialogado com os conceitos de justiça e muito menos ser interpretado como um dos instrumentos de concretização dos valores constitucionais estabelecidos no constitucionalismo de transformação social de 1988. Dessa maneira, o Direito Tributário já é olhado com antipatia por quem não o conhece a fundo. O que é reforçado pela versão contada insistentemente de que o Direito Tributário trata da eterna luta do cidadão para proteger o seu bolso da grande fera faminta — o Fisco — que, a qualquer custo, devora rendimentos.

(...)

Assim, vemos se perpetuar no imaginário coletivo a noção de que o “imposto é roubo”, justamente porque não se difunde que mesmo para a manutenção dos direitos de liberdade, como a propriedade privada, faz-se necessário o custeio do Estado pelos tributos. É mais rentável reproduzir a ideia de que o Estado age inadequadamente ao cobrar os famigerados tributos, em vez de se enfrentar o problema da regressividade tributária, prevalecendo inalterados os privilégios de classe, raça e gênero em uma sociedade tão desigual e opressora.

É nesse esforço de ampliação, diversidade e inclusão das vozes e narrativas que os inovadores em educação fiscal encontram os maiores desafios. Porque, muitas vezes, as armadilhas se encontram justamente em replicar o discurso tecnicista tributário, sem a preocupação de abertura a uma escuta empática, para então utilizar a abordagem da Linguagem Simples no diálogo com a sociedade. Lembrar que falamos não só para os pares, para os especialistas e familiarizados com a temática. Se realmente queremos alcançar públicos diversos e facilitar o exercício da

cidadania ativa, a maior inovação necessária passa pelo uso de linguagem simples, acessível, descomplicada e democrática. O direito de entender é a maior ferramenta de democratização e de verdadeiro acesso à informação. E ele só se materializa por meio do uso da linguagem simples na comunicação pública.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Aloísio de (2008). “**Umbigolândia**”. Revista O Globo, publicada em 23/03 /2008.

ADICHIE, Chimamanda Ngozi (2019). **O perigo de uma história única**. São Paulo: Companhia das Letras.

ALMEIDA, Leonardo Costa de (org).(2014) **A Galera se Liga em Cidadania!** Edições Demócrito Rocha: Fortaleza-CE, 2014. Livros do professor e do aluno.

ALMEIDA, Patrícia (2023) (org.). **Simples assim [livro eletrônico]**: comunique com todo mundo. Canoas, RS: Cromossomo 21, 2023. PDF. Disponível em: <<https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Simples-Assim-DIGITAL.pdf> > Acesso em 11/07/2023.

ALVES, Rubem. Ostra Feliz não faz pérola. **Planeta**; 2ª edição, 5 de agosto de 2014.

BRANDALISE, I., Werneck, C. (2022). **Entre mergulhos, respiros e respingos**: inovação pública para aprendizagem coletiva. Brasília: Enap - Coleção Inovação na Prática. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7142/1/livro-azul\\_DIGITAL.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7142/1/livro-azul_DIGITAL.pdf)>. Acesso em 11/07/2023.

CEARÁ (2020). **Decreto n.º 33.657**, de 8 de julho de 2020. Disponível em: <<https://suanotatemvalor.sefaz.ce.gov.br/legislacao/113568/>>. Acesso em 11/07/2023.

CONEXÃO INOVAÇÃO PÚBLICA (2023a). Disponível em: < <https://www.conexaoinovacaopublica.org/about-2> >. Acesso em: julho. 2023.

CONFAZ-COTEPE (2020). **Plano Estratégico: GT66** - Educação Fiscal 2020 -2023 / CONFAZ-COTEPE. – Brasília, DF, 2020.

ENAP (2022). **Resultado Janela Gnova** – Colabs 2022. Disponível em <<https://>

[www.ena.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-janela-gnova-colabs-2022](http://www.ena.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-janela-gnova-colabs-2022)>. Acesso em 11/07/2023.

FONTES, Daniel Belmiro (2020). 1º lugar: Abordagem comportamental no compliance tributário. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/6197?mode=full>>. Acesso em 11/07/2023.

GDFAZ (2023). O GDFAZ. Disponível em <<https://gdfaz.fazenda.pr.gov.br/Pagina/O-GDFAZ>>. Acesso em 11/07/2023.

GNOVA (2022). Mapa de abordagens Gnova Lab 2022. Disponível em <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/7367>>. Acesso em: 11/07/2023.

GNOVA (2023a). Muito prazer: vamos inovar? <<https://gnova.ena.gov.br/index.php/quem-somos>>. Acesso em: 11/07/2023.

GNOVA (2023b). Projeto Colabs. <<https://gnova.ena.gov.br/index.php/projetos/projetos-detalhes/projeto-colabs>>. Acesso em: 11/07/2023.

GT66 (2021). Webinar: Abordagem comportamental como Ferramenta de Conformidade Tributária. 2020. Live (ca. 77 min). Disponível em: <[https://www.youtube.com/live/x\\_MqXkkppu0?feature=share](https://www.youtube.com/live/x_MqXkkppu0?feature=share)> Acesso em 11/07/2023.

LSLab (2023). Lançamento do Linguagem Simples Lab. Live (ca 99min). Disponível em: <https://youtu.be/vj-PDHxZ4wQ> > . Acesso em: 11/07/2023.

ORAFÁ, Sidan (2023). Facilitação visual: do rabisco à tomada de decisão. Disponível em: <<https://www.sidanorafá.com/>> . Acesso em: 11/07/2023.

PARANÁ (2021). “Encontro de Inovação Digital: Caminhos para Educação Fiscal”. Disponível em: < <https://efaz.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Trabalhos-apresentados-Inovacao-Digital> > . Acesso em: 11/07/2023.

RFB (2002). Portaria Conjunta do Ministério da Fazenda e da Educação nº 413 de dezembro de 2002. <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=27597&visao=anotado>> . Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO NORTE (2004). Lei Complementar Nº 267, de 11 de Fevereiro de 2004 - Cria cargos de provimento em comissão de Coordenador nos Quadros de Pessoal das Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social

(SESED) e da Tributação (SET), e dá outras providências.

RIO GRANDE DO NORTE (2010). Decreto 22088/2010. <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000000064399.PDF>> . Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO NORTE (2016a). Secretaria do Estado de Educação e Cultura. **Lei 10.049**, de 27 de janeiro de 2016. Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2015).

RIO GRANDE DO NORTE (2016b). **Lei N° 10.110/2016**: Dispõe sobre a “Semana Estadual da Educação Fiscal Cidadã” no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências.

RIO GRANDE DO NORTE (2017). Lei Estadual nº 10.228, de 31 de julho de 2017. Disponível em: <[https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/legislacao/enviados/listagem\\_filtro.asp?assunto=23&assuntoEsp=343](https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/listagem_filtro.asp?assunto=23&assuntoEsp=343)>. Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO NORTE (2019). Decreto N° 28.841, de 10 de maio de 2019. Disponível em: <[https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/legislacao/enviados/listagem\\_filtro.asp?assunto=23&assuntoEsp=342](https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/listagem_filtro.asp?assunto=23&assuntoEsp=342)>. Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO NORTE (2020). Secretaria de Estado, da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do Rio Grande do Norte. Referencial Curricular do Ensino Médio Potiguar. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/seec/DOC/DOC0000000000278463.PDF>

RIO GRANDE DO NORTE (2021). Secretaria de Estado de Tributação. **Planejamento Estratégico do Programa Estadual de Educação Fiscal – PEF-RN**, 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (2022). Resolução Interadministrativa N° 001/2020-SET/SEEC/SEPLAN/CONTROL, de 19 de dezembro de 2022 – que revoga a Resolução Interadministrativa nº 001/2019 -SET/SEEC, de 01 de janeiro de 2019, que institui a nova Comissão Executiva do Grupo de Educação Fiscal Estadual (GEFE). Disponível em: <<https://deirn.sdoe.com.br/diariooficialweb/#/visualizar-jornal?dataPublicacao=23-12-2022&diario=MTIx>>. Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO NORTE (2023). Lei Complementar 736/2023. Dispõe sobre a reorganização do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, altera a Lei

Complementar Estadual nº 163, de 5 de fevereiro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/legislacao/enviados/listagem\\_filtro.asp?assunto=12&assuntoEsp=361](https://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/listagem_filtro.asp?assunto=12&assuntoEsp=361)> Acesso em: 11/07/2023.

RIO GRANDE DO SUL (2023). Relatório do Programa de Educação Fiscal do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em <<http://www.educacaofiscal.rs.gov.br/noticias/2023/04/relatorio-de-educacao-fiscal-apresenta-atividades-realizadas-em-2022/>> Acesso em: 11/07/2023.

SANO, Hironobu (2020). Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília, DF: Enap, 2020. (Cadernos Enap, 69). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>>. Acesso em: julho. 2023.

SÃO PAULO (2020). Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público. Organização: O11 Lab. Laboratório de Inovação da Prefeitura de São Paulo e Programa Municipal de Linguagem Simples. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6181/1/>> . Acesso em: 11/07/2023.

SEFAZ-ES (2020). Projeto ‘Palestra em casa’ debate gestão em época de crise. Disponível em < <https://sefaz.es.gov.br/projeto-palestra-em-casa-debate-gestao-em-epo> > . Acesso em: 11/07/2023.

SEF-MG (2023). Programa Nacional de Educação Fiscal Convite à Cidadania. Disponível em < [http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao\\_fiscal/programas/pnef.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/programas/pnef.html) >. Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2021a). Portaria de instituição do Grupo de Trabalho intitulado Laboratório de Inovação da SET/RN (LabRE-SET). Disponível em <[http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/legislacao/enviados/normas\\_recentes\\_detalle.asp?sTipoNoticia=&nCodigoNoticia=4943](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/normas_recentes_detalle.asp?sTipoNoticia=&nCodigoNoticia=4943)>. Acesso em julho. 2023.

SET-RN (2021b). SET/RN – Mapa estratégico 2022-2027. Disponível em <[http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/secretaria/gerados/gestao-estrategica--mapa.asp](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/secretaria/gerados/gestao-estrategica--mapa.asp)> . Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2022a). Série: O Milagre do Tributo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3GCTZYOJcOA&list=PLtUXMRVjOC1hTLog5Y4shiPuTwSjyOEo6&pp=iAQB>> Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2022b). 1º Seminário Desafios da Educação Fiscal. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=W7BBICt2okA&list=PLtUXMRVjOC1gytjc6bRof65agU8ghbmOH&pp=iAQB>> Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2023a). PEF – Grupos regionais. Disponível em < [http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/programas\\_e\\_campanhas/gerados/pef\\_grupos\\_regionais.asp](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/programas_e_campanhas/gerados/pef_grupos_regionais.asp) >. Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2023b). Programa de Educação Fiscal. Disponível em <[http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/programas\\_e\\_campanhas/gerados/pef\\_inicio.asp](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/programas_e_campanhas/gerados/pef_inicio.asp) >. Acesso em: 11/07/2023.

SET-RN (2023c). Portal de Educação Fiscal – PDEF. Disponível em <[https://np.set.rn.gov.br/portal/downloads/manuais/EducacaoFiscal\\_PDEF.pdf](https://np.set.rn.gov.br/portal/downloads/manuais/EducacaoFiscal_PDEF.pdf) >. Acesso em: 11/07/2023.

SOUZA, Karoline Lins Câmara Marinho de (2023a). **Direito Tributário na Arte:** Diálogo Imprescindível para Reflexões sobre Problemas Estruturais do Sistema Tributário Nacional. In. Oliveira, Daniela Olimpio de; e Gomes, Priscilla Régia de Oliveira (org). Tributação e sociedade: sob perspectiva de mulheres tributaristas. – São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 291 a 321.

SOUZA, Karoline Lins Câmara Marinho de. Prado, Anna Priscylla. Siqueira, Mariana de. e Aguiar, Tatiana. (2023b). Reflexões sobre o perigo de uma abordagem única do Direito. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2021-jul-13/opinioao-reflexoes-perigo-abordagem-unica-direito#author> > Acesso em: 11/07/2023.

WERNECK, Caio; Ferrarezi, Elisabete; Brandalise, Isabella; Vaqueiro, Lucas e Bonduki, Manuel. Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública. Disponível em < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5000> > Acesso em: 11/07/2023.

# DESTRAVANDO A RIQUEZA PÚBLICA DOS CEARENSES

Carlos Eduardo dos Santos Marino <sup>1</sup>  
Bruno de Souza Almeida <sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Os indivíduos mais ricos do Estado do Ceará certamente não são os grandes conglomerados industriais, os mega empresários ou os receptores de vultosas heranças. São todos os cearenses, coletivamente, que detêm a maior riqueza patrimonial do Estado. Faz parte desta riqueza uma grande quantidade de imóveis, participações em vários empreendimentos, títulos financeiros de toda a sorte e, ainda, incontáveis oportunidades de negócio e rentabilização ocultas. Esta riqueza pública, que certamente é muito mais significativa do que qualquer riqueza particular, é administrada pelo nosso *asset manager* exclusivo: o Governo.

No que tange à eficiência da gestão dos ativos públicos em uma escala mundial, certamente existe grande espaço para aprimoramento. Na realidade, a história recente vem demonstrando, em um plano teórico, uma significativa mudança na percepção da função social do patrimônio público. Outrora tidos como um simples meio para a atividade finalística do Estado, os bens públicos passam agora a ser percebidos como verdadeiros ativos, capazes inclusive de geração de receitas adicionais para as entidades públicas. Neste contexto, considerando principalmente os benefícios sociais advindos com uma gestão eficiente dos ativos públicos, tem-se como imprescindível a adoção de novas estruturas e mecanismos para tal finalidade.

Tem-se, portanto, que a gestão eficiente dos ativos públicos é uma área de grande importância no campo da Educação Fiscal, com potencial para gerar benefícios significativos para os entes federativos. Nessa perspectiva, o presente artigo parte da hipótese de que a gestão adequada desses ativos públicos pode

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Auditor Fiscal Adjunto da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ-CE). Atualmente, é Diretor-Presidente da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará – CearaPar.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus) e bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Ceará. Atualmente é Assessor Jurídico na Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará – CearaPar.

resultar em consideráveis receitas adicionais para o Estado do Ceará. Ao explorar as boas práticas e experiências bem-sucedidas em nível nacional e internacional, buscase fornecer subsídios que sustentem essa hipótese e demonstrem a importância de uma gestão eficiente dos ativos públicos como um meio para fortalecer a economia local, promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população cearense.

O objetivo geral deste artigo é confirmar a hipótese de que a gestão eficiente dos ativos públicos pode contribuir significativamente com a geração de receitas adicionais para o Estado do Ceará. O estudo visa fornecer subsídios teóricos e empíricos que respaldem a importância da gestão adequada dos ativos públicos como um meio para fortalecer a economia local, gerar receitas adicionais para o estado e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população cearense.

A primeira seção do artigo aborda o conceito de Riqueza Pública e a experiência internacional na gestão de ativos públicos. Nessa seção, os conceitos relacionados à Riqueza Pública são explorados, destacando a mudança na percepção sobre tais ativos e o seu papel no desenvolvimento da atividade finalística do Estado. São apresentados exemplos de boas práticas e experiências internacionais relevantes na gestão de ativos públicos, com ênfase na geração de receitas adicionais para as entidades públicas. A seção também discute os benefícios sociais decorrentes da gestão eficiente dos ativos públicos.

A segunda seção do artigo concentra-se na experiência específica do Estado do Ceará na gestão de seus ativos públicos. São apresentadas estratégias adotadas pelo governo cearense para identificar, valorizar, proteger e utilizar os ativos públicos de maneira eficiente. Estudos de caso e exemplos concretos são explorados para demonstrar os resultados alcançados pela gestão dos ativos públicos no Estado. Analisa-se ainda, os desafios enfrentados e as oportunidades existentes na gestão de ativos públicos no contexto do Ceará.

A terceira seção do artigo discute as expectativas e projeções para a gestão da Riqueza Pública dos cearenses. Nessa seção, são abordados os desafios e as oportunidades futuras relacionados à gestão de ativos públicos no Estado. São discutidas possíveis estratégias e políticas que podem ser adotadas para aprimorar a gestão da Riqueza Pública e maximizar seus benefícios para a sociedade cearense. Além disso, são exploradas as implicações sociais, econômicas e ambientais de uma gestão eficiente dos ativos públicos, visando fortalecer a Educação Fiscal e promover um desenvolvimento mais sustentável.

## 1 O CONCEITO DE RIQUEZA PÚBLICA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Qualquer dos entes federativos brasileiros – seja a União, os Estados ou os

Municípios, podem ser comparados a uma grande empresa no contexto de sua atividade e gestão. Assim como uma empresa privada busca oferecer ao mercado um produto de qualidade e garantir o seu crescimento sustentável, um ente da Federação deve promover o bem-estar da sua população por meio de serviços públicos de qualidade, proporcionando oportunidades aos seus cidadãos e desenvolvendo a sua região.

Nessa analogia, a Riqueza Pública, entendida como o conjunto de ativos das entidades públicas com potencial econômico, desempenha um papel fundamental na atividade de qualquer destes entes, assim como os ativos tangíveis e intangíveis são essenciais para uma empresa. Os ativos públicos podem ser divididos basicamente em quatro grandes grupos: os financeiros – compreendendo créditos lastreados em algum título; os imobiliários – imóveis, utilizados ou não para a atividade-fim da entidade pública; as participações societárias – empresas estatais, quais sejam aquelas controladas por algum ente público, bem como as eventuais participações minoritárias; e as oportunidades – projetos de rentabilização que envolvem geralmente ativos ocultos ou intangíveis.

Dag Detter, um consultor de investimentos que já liderou a Stattum - holding estatal sueca, e Stefan Fölster, um economista sueco e pesquisador sobre reformas econômicas, são autores de uma das principais referências teóricas para a gestão de ativos públicos: o livro “A Riqueza Pública das Nações” (DETTTER E FÖLSTER, 2016). Com um título ousado, que faz referência à obra-prima de Adam Smith, os autores apresentaram dados surpreendentes sobre o tema. De acordo com os autores, nos Estados Unidos, para cada aumento de 1% no rendimento da carteira de ativos do governo federal, os impostos totais poderiam ser reduzidos em 4%.

Esse dado, por si só, ressalta a importância da boa gestão dos ativos públicos, sendo uma abordagem inovadora que pode trazer benefícios significativos para as finanças governamentais e, conseqüentemente, para os cidadãos. Ao otimizar a gestão desses ativos e buscar um maior retorno sobre os investimentos, governos poderiam promover o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que seria possível reduzir a dependência da arrecadação de impostos. Da mesma forma que empresas privadas buscam otimizar o uso dos seus recursos e tomar decisões com base em análises e projeções técnicas, governos podem utilizar ferramentas modernas de gestão para garantir que seus ativos públicos sejam devidamente empregados.

Os governos em todo o mundo, no entanto, têm apenas uma ideia fragmentada da riqueza pública sob seu controle, uma vez que muitos desses ativos estão ocultos ou totalmente desconsiderados no âmbito da gestão pública. Normas contábeis deficientes, estatísticas econômicas pouco claras e mal definidas, bem como a falta de um banco de dados consolidado e confiável de ativos são parte do problema. Essa falta de conhecimento abrangente sobre a riqueza pública das comunidades é uma questão extremamente preocupante, que afeta principalmente a transparência e a

eficácia da gestão dos recursos públicos.

Dentre todo o conjunto de ativos que compõem a riqueza pública das comunidades, inegavelmente, a gestão de ativos públicos imobiliários é um desafio mundial. Uma parte significativa da riqueza pública consiste em ativos imobilizados, incluindo propriedades e terras, grande parte das quais é detida por governos locais. Por exemplo, estima-se que, dos 3,9 bilhões de hectares de florestas do mundo, 86% são de propriedade pública. Isso inclui aproximadamente 200 milhões de hectares de florestas gerenciadas por comunidades e tribos.

Nesta mesma linha, tem-se que, desde o ano de 2005, o valor dos ativos imobilizados do setor público na Polônia, por exemplo, representa cerca de 40% do total de ativos. No final de 2010, o valor dos prédios e estruturas do setor público era superior a 208 bilhões de dólares americanos, o que representava mais de 77% do valor total dos ativos fixos do setor (RYMARZAK; TROJANOWSKI, 2013).

O governo alemão, do mesmo modo, construiu ao longo dos anos um acervo imobiliário estimado em 800 bilhões de euros, o que o torna, assim como acontece em muitos entes nacionais, o maior detentor de patrimônio imobiliário do continente europeu. De acordo com Schulte e Ecke (2006), os custos de manutenção dos ativos imobiliários figuram em segundo lugar na lista de despesas dos órgãos públicos e empresas privadas, atrás somente das despesas trabalhistas. Os autores ainda demonstram que, na Alemanha, os custos de manutenção imobiliária para empresas privadas variam de 5 a 15 por cento dos custos totais, enquanto no setor público a variação está entre impressionantes 15 e 20 por cento.

No início da década de 1990, sofrendo deste mesmo problema, o governo nacional sueco passou a enfrentar diretamente a questão da gestão de seus ativos imobiliários. Foi promovida uma reforma radical, na qual a ideia básica era que cada entidade pública deveria decidir e ter responsabilidade financeira pelo espaço que utilizava. No entanto, não lhes era permitido possuir imóveis, mas deveriam alugá-los de empresas imobiliárias estatais ou privadas (LIND; LINDQVIST, 2005). Em síntese, o governo da Suécia transferiu todos os seus ativos imobiliários, de acordo com a especialidade, para fundos e empresas públicas, forçando que as unidades administrativas locassem destas entidades, ou diretamente do mercado privado, os imóveis necessários para sua atividade finalística.

Anteriormente à reforma, o modelo adotado era muito similar ao brasileiro. Novos ativos imobiliários eram desenvolvidos às expensas do orçamento geral, de modo que não custava financeiramente às unidades administrativas angariar novos ativos. Esta benevolência do orçamento geral com as entidades do governo causava uma dependência por novos equipamentos, bem como não motivava os gestores públicos a utilizarem tais ativos de forma eficiente. O modelo também não era capaz de auferir a eficiência do governo central como gestor de seus ativos, tendo em vista sua condição monopolista dos imóveis públicos.

O uso eficiente dos ativos públicos imobiliários para fins de potencialização das economias nacionais foi abordado pela McKinsey & Company, uma das maiores empresa de consultoria empresarial do mundo, que elaborou um artigo intitulado *Using public real estate to fuel a postpandemic recovery* (DETTTER; HUSSAIN; WOETZEL, 2020). A empresa concluiu que, na esteira do déficit causado pela pandemia, os governos precisam criar espaço fiscal nos próximos anos, de modo que, a gestão de imóveis públicos é uma oportunidade para atender a esse requisito e aprimorar a responsabilidade e o desempenho fiscal do setor público. Para esta situação, o caso abordado no artigo é o da Escola Municipal Doutor Cícero Penna, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, no Brasil.

A escola faz parte da rede municipal de ensino e fica localizada na Avenida Atlântica, ponto turístico carioca em plena praia de Copacabana. Muito próximo ao equipamento de ensino, na mesma Avenida, fica, por exemplo, o Arena Copacabana Hotel, empreendimento turístico de luxo com diárias que alcançam a faixa de R\$1.000,00. A premissa é simples: a educação é obviamente vital e não se questiona a sua importância, no entanto, provavelmente não haveria qualquer prejuízo em deslocar a escola para alguns quarteirões de distância, em uma área financeiramente muito mais atraente aos custos públicos e em um ambiente que também pode ser até mais propício ao aprendizado dos alunos.

Neste cenário, o município do Rio de Janeiro teria várias possibilidades de rentabilizar este ativo imobiliário. A forma mais simples, certamente, é alienar o ativo e, com o rendimento da venda, construir uma nova escola em uma área financeiramente mais em conta, incorporando o saldo da operação aos cofres públicos. Fato é, porém, que outras operações, um pouco mais complexas, também poderiam ser executadas, inclusive mantendo a propriedade do ativo no acervo do Município. Uma das opções seria incorporar o atual terreno da escola a uma Sociedade de Propósito Específico para o desenvolvimento de um hotel de luxo por um parceiro privado. Os rendimentos desta operação, que no longo prazo podem representar muito mais do que o valor efetivamente percebido em uma alienação direta, poderiam facilmente reparar, em muito, as despesas de construção de uma nova escola.

O Governo Municipal do Rio de Janeiro, no entanto, encaminhou à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que culminou com a Lei Municipal nº 6.969/2021, que tombou por interesse educacional e social a Escola Municipal Doutor Cícero Penna, impossibilitando totalmente a sua rentabilização.

## 2 A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ NA GESTÃO DOS SEUS ATIVOS PÚBLICOS

Inicialmente, cumpre evidenciar que o Estado do Ceará é *benchmark* nacional

de austeridade fiscal. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Estado do Ceará vem, por um longo período, ocupando um dos lugares no topo do *ranking* entre os maiores investidores em meio aos entes da Federação, quando considerada proporcionalmente a arrecadação de cada um destes. O incontestável sucesso do Estado do Ceará em sua política fiscal é decorrência direta de um comprometimento público que sobrepuja mandatos políticos e visa a saúde e prosperidade do Estado e de todos os cearenses.

No entanto, historicamente, o Estado do Ceará assumiu uma postura em linha com todos os demais entes da Federação em relação aos seus ativos públicos. Assim como a União e diversos outros Estados, o Ceará sempre assumiu uma posição conceitual que considerava os bens do Estado como um mero patrimônio. Este posicionamento, que não é um demérito porquanto era considerado como padrão-ouro para todos os entes da Federação, focalizava todas as suas ações unicamente em evitar a dilapidação do patrimônio por gestores públicos e políticos, o que, naturalmente, prejudicava a rentabilização dos ativos públicos junto ao mercado.

A jornada do Estado do Ceará na gestão eficiente de seus ativos públicos começa, portanto, no ano de 2018, com a promulgação da Lei Estadual (CE) nº 16.698, de 14 de dezembro de 2018 (CEARÁ, 2018), que, dentre outras medidas, autorizou a criação da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará, a CearaPar. Tal norma fixou como objetivo social de tal Companhia a gestão de ativos componentes de seu patrimônio ou do patrimônio do Estado do Ceará e suas entidades e empresas vinculadas. A Lei também estabelece que a gestão dos ativos públicos realizada pela CearaPar deve objetivar a geração, otimização e melhor retorno possível, respeitando os riscos e o perfil do Estado pela aplicação e gestão eficiente desses ativos.

A Lei Estadual (CE) nº 16.698/2018 foi regulamentada pelo Decreto Estadual (CE) nº 34.238, de 15 de setembro de 2021 (CEARÁ, 2021), de modo que foram devidamente especificadas as atividades a serem desenvolvidas pela Companhia. Vale destacar que tal Decreto estabeleceu que, para a consecução do seu objeto social, a CearaPar deverá executar suas atividades de modo a otimizar a utilização dos recursos tangíveis e intangíveis, gerando riqueza para o Estado do Ceará. Ainda, tem-se como papel da CearaPar a redução de custos de contratos dos órgãos e entidades, direta ou indiretamente controladas, na execução de serviços relacionados à gestão de ativos.

Um dos primeiros avanços estruturais na profissionalização da gestão dos ativos públicos do Estado foi a criação do Sistema de Administração de Ativos Públicos do Estado do Ceará por meio do Decreto Estadual (CE) nº 34.723, de 2 de maio de 2022 (CEARÁ, 2022c). O objetivo por trás de tal medida foi centralizar e dar maior transparência às decisões do Estado do Ceará em relação aos seus ativos imobiliários. Assim, instituiu-se o Conselho Estadual de Administração e Gestão de

Ativos – Conag, presidido pelo Governador do Estado e composto por parte de seu secretariado, que tem como objetivo estabelecer critérios e diretrizes no âmbito da gestão de ativos, bem como aprovar operações imobiliárias com os ativos específicos do Estado do Ceará.

Ainda sobre o Sistema de Administração de Ativos Públicos do Estado do Ceará, cumpre ressaltar que à CearaPar foi atribuída a condição de instância executiva e de atuação técnica e administrativa do Conag. Neste aspecto, a CearaPar, além de fornecer todo o suporte técnico para a tomada de decisão do Estado do Ceará na gestão de seus ativos públicos, executa todas as determinações deliberadas pelo Conag. Este modelo, que combina decisões de gestão pública com a técnica de gestão de ativos, busca consolidar, nas estruturas do próprio Estado do Ceará, a necessidade de uma boa gestão dos seus ativos.

Certamente, contudo, o maior dos avanços na profissionalização da gestão dos ativos públicos do Estado do Ceará se deu no panorama jurídico. Duas medidas legislativas, absolutamente relevantes, alteraram substancialmente o panorama legal dos ativos públicos no Estado. A primeira delas foi a Emenda Constitucional (CE) 119, de 1º de dezembro de 2022 (CEARÁ, 2022b), que alterou os Arts. 19 e 49 da Constituição do Estado do Ceará. Historicamente, a Constituição alencarina previa a necessidade de autorização legislativa “caso a caso” para a alienação de bens imóveis do Estado. Uma das principais medidas da EC 119/2022 foi suprimir a necessidade desta autorização legal no varejo para a alienação de imóveis.

Apesar de ser uma medida de controle do patrimônio público, em linha com o pensamento antiquado da gestão de ativos públicos puramente patrimonialista, a necessidade de autorização legislativa caso a caso para a alienação de bens imóveis desfavorece a ambiência de negócios e conseqüentemente dificulta a rentabilização dos ativos públicos. Ao exigir a autorização legislativa caso a caso, adiciona-se uma camada completamente política às tratativas negociais, o que, geralmente, repulsa a atração de potenciais investidores para a desestatização destes ativos.

Outra medida de extrema relevância que consta no bojo da EC 119/2022 foi a positivação de uma nova postura do Estado do Ceará em relação aos seus ativos. Tem-se inserto em nível constitucional, de forma expressa, que bens públicos deverão ser considerados, sempre que possível, como ativos públicos, no intuito de promover a geração, a otimização e o melhor retorno possível, respeitando os riscos e o perfil do Estado pela aplicação e gestão eficiente desses ativos. Esta importante inovação jurídica demonstra o compromisso do Estado do Ceará nesta nova fase da gestão de seus ativos.

Por fim, cabe evidenciar a edição da Lei Complementar (CE) 296, de 16 de dezembro de 2022 (CEARÁ, 2022a), que instituiu o novo Marco Legal da Gestão de Ativos Imobiliários do Estado do Ceará. A norma, que serve como autorização genérica para a alienação de ativos imobiliários do Estado avaliados até 20 milhões

de reais, trouxe ao ordenamento jurídico estadual um regramento completo para a condução de negócios com imóveis do Estado, privilegiando a participação no processo do Conag, da Secretaria da Fazenda – SEFAZ e da CearaPar.

Em linha com as melhores e mais inovadoras práticas da União, o Estado do Ceará inseriu em seu ordenamento jurídico a figura da Proposta de Aquisição de Imóvel Público Estadual – PAIPE. Trata-se da possibilidade de qualquer interessado, a qualquer tempo, apresentar proposta de aquisição de imóveis do Estado do Ceará ou de suas autarquias e fundações, mediante requerimento eletrônico específico. Esta medida traz plena transparência aos negócios imobiliários realizados pelo Estado, abrindo um canal de comunicação formal entre o Estado-Proprietário de imóveis e potenciais investidores.

Outros mecanismos importantes de aprimoramento da gestão de ativos imobiliários foram inseridos no novo Marco Legal, como, por exemplo, a possibilidade de concessão de descontos até 25% do valor da avaliação e parcelamento do pagamento na alienação de ativos. Estas medidas específicas seguem em linha com as práticas usuais de mercado e geram um maior interesse de potenciais investidores para negociação com o Estado. Por razões óbvias, a CearaPar deve agir em tais negociações como filtro de oportunidade e conveniência para o Estado do Ceará, sondando o mercado e emitindo sua opinião técnica ao Estado para fins de subsídio da tomada de decisão.

A Lei Complementar 296/2022 trouxe ainda a possibilidade da autorização de alienação de imóveis não operacionais por parte da Sefaz, ou seja, aqueles imóveis que não se encontram ocupados para a operação de órgãos ou entidades públicas estaduais e não possuam intenção de utilização futura. Assim, após a ratificação da relação de imóveis não operacionais do Estado do Ceará pelo Conag, cabe à Sefaz, suportada tecnicamente pela CearaPar, realizar as transações imobiliárias de alienação, compreendida a venda ou a permuta, bem como a cessão onerosa, com tais ativos imobiliários do Estado.

Foi inserido no ordenamento jurídico estadual, do mesmo modo, a possibilidade de integralização de imóveis, os direitos reais a eles associados ou os direitos creditórios decorrentes de parcelamento do pagamento da venda de tais imóveis, em Fundos de Investimento controlados direta ou indiretamente pelo Estado do Ceará. Esta providência traz diversas vantagens para a gestão dos ativos públicos, tais como o acesso a *expertise* do mercado financeiro por parte dos Gestores de Fundos, bem como uma regulação de mercado que impõe medidas firmes de governança e transparência.

Todas as medidas aqui apresentadas, bem como as diversas atividades de planejamento e elaboração de projetos no âmbito da CearaPar, demonstram como o Estado do Ceará está empenhado na profissionalização da gestão dos seus ativos públicos. O tópico a seguir demonstra as projeções e expectativas da rentabilização

dos ativos do Estado do Ceará, o que, por via de consequência, demonstra a sua importância estratégica para uma boa administração das políticas públicas do Estado.

### 3 EXPECTATIVAS E PROJEÇÕES PARA A GESTÃO DA RIQUEZA PÚBLICA DOS CEARENSES

Considerando os expressivos avanços do Estado do Ceará na gestão dos seus ativos públicos, realizados principalmente após a constituição da CearaPar, o futuro certamente guarda um capítulo de sucesso na já exitosa história da Administração Pública alencarina. Tem-se que o potencial de geração de receitas adicionais, por parte do Estado, em decorrência da profissionalização de seus ativos é significativo. Ademais, o panorama jurídico e o contexto de mercado trazem uma camada de possibilidades nunca experimentada pelo Poder Público cearense.

Em uma projeção simplista, tendo como base o atual acervo de ativos do Estado, tem-se que a arrecadação decorrente da rentabilização de seus ativos pode sobrepujar alguns impostos originários do Estado. Tomemos a riqueza pública do Estado do Ceará somente como a soma de 24 bilhões de reais em ativos imobiliários e 6 bilhões de reais em participações societárias. Desconsideremos que tais valores representam somente o montante contábil de tais ativos, uma vez que inexistente avaliação mercadológica destes atualmente. De tal modo, 30 bilhões de reais rentabilizados a 3,4% ao ano, valor acumulado do Ipca em 12 meses, apurado em junho de 2023, geraria pouco mais de 1 bilhão de reais ao Estado do Ceará, desconsiderando também os custos administrativos.

A receita do Estado do Ceará em 2022 para a arrecadação com o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA foi de 1.4 bilhão de reais. Contudo, há de ser evidenciado que, nos termos do Art. 158, inciso III, da Constituição Federal, pertencem aos Municípios 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios. Ou seja, a bem da verdade, a arrecadação líquida do Estado do Ceará com o IPVA foi de aproximadamente 700 milhões de reais. Percebe-se, portanto, em perspectiva, o gigantesco potencial da gestão profissional de ativos públicos em face da geração de receitas para o Estado do Ceará.

O nosso cálculo hipotético, apresentado acima, não considera outros inúmeros ativos, como, por exemplo, a securitização da Dívida Ativa, ou ainda outros mecanismos importantes de rentabilização de ativos. Um destes, certamente, é a possibilidade de o Estado do Ceará constituir Fundos de Investimento Imobiliário (FII) para gerir seus ativos, que é uma estratégia que pode trazer diversas vantagens para o Estado do Ceará. Essa abordagem inovadora permite a organização dos ativos imobiliários do Estado de forma eficiente, além de proporcionar benefícios

econômicos e financeiros significativos.

Uma das vantagens mais evidentes da constituição de um FII é a possibilidade de valorização dos imóveis do Estado. A gestão adequada e profissionalizada dos imóveis por meio do fundo pode atrair investidores e estimular a valorização dos ativos, seja por meio de melhorias físicas nos imóveis, seja por meio de negociações estratégicas. A valorização dos imóveis públicos pode resultar em um aumento significativo do patrimônio do Estado, contribuindo para a geração de receitas adicionais a longo prazo.

Outra vantagem relevante do FII é a possibilidade de gerar uma renda regular para o Estado. Os aluguéis e rendimentos provenientes dos imóveis serão distribuídos aos cotistas do fundo, que, nesse caso, seriam o próprio Estado e investidores privados. Essa renda pode ser utilizada para financiar programas sociais, investimentos em infraestrutura, educação e saúde, entre outros setores prioritários. Assim, o FII se torna uma fonte de recursos adicionais e estáveis para o Estado, possibilitando uma melhor alocação dos recursos públicos e contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

Além das vantagens financeiras, o FII também pode trazer benefícios na gestão dos imóveis públicos. A estrutura profissional do fundo, amplamente regulamentada pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM), que certamente contará com gestores especializados em imóveis, permitirá uma administração mais eficiente e técnica dos ativos. Isso inclui a identificação de oportunidades de locação, negociação de contratos, manutenção predial, entre outros aspectos relacionados à gestão imobiliária. A expertise dos gestores do FII garantirá uma abordagem mais estratégica e profissional, maximizando a rentabilidade dos imóveis e otimizando os processos de gestão.

Uma outra estratégia relevante na gestão dos ativos públicos é a securitização da Dívida Ativa. Em síntese, securitizar a dívida é antecipar o recebimento de dívidas inadimplidas, transferindo para o setor privado os riscos hoje alocados integralmente sob o Estado. Ao ceder o fluxo financeiro da dívida ativa, o Estado pode receber imediatamente uma quantia considerável de recursos. Isso permite uma injeção de recursos no orçamento estadual, que pode ser utilizada para financiar projetos, investimentos em infraestrutura, programas sociais e outras áreas prioritárias. A antecipação de receitas incertas contribui para a melhoria da capacidade financeira do Estado e para a implementação de políticas públicas de forma mais ágil.

Como abordado, outra vantagem relevante da securitização da Dívida Ativa é a redução do risco de inadimplência, haja vista que o Estado transfere parte do risco de inadimplência para os investidores que adquirem esses títulos. Dessa forma, o Estado não fica mais exposto ao risco total de não receber os valores devidos pelos contribuintes. A securitização também pode envolver a contratação de empresas especializadas em cobrança e recuperação de créditos, que possuem *expertise* nessa

área e podem maximizar as chances de recuperação dos valores devidos.

Em suma, a securitização da Dívida Ativa representa uma oportunidade para o Estado do Ceará obter benefícios econômicos e financeiros significativos. A antecipação de receitas, a redução do risco de inadimplência, a diversificação dos investimentos e a possibilidade de investir em ações de fiscalização e cobrança são algumas das vantagens dessa estratégia. No entanto, é fundamental realizar estudos detalhados, envolvendo especialistas e considerando as particularidades locais, para avaliar a viabilidade e implementar as melhores práticas na securitização da Dívida Ativa no Estado do Ceará.

Este leque de oportunidades, aliado ao potencial de geração de receitas adicionais para o Estado do Ceará em decorrência da gestão de seus ativos públicos, demonstram que esta atividade pode fortalecer a economia do Estado e aprimorar a oferta de serviços públicos prioritários. Ao considerar as expectativas e projeções para a gestão da Riqueza Pública, é evidente a necessidade de uma abordagem estratégica, profissional e transparente por parte do governo cearense. A implementação dessas medidas pode contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Ceará, promovendo a eficiência na gestão de ativos públicos e melhorando a qualidade de vida da população cearense.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou explorar as perspectivas inovadoras na Educação Fiscal, com ênfase na gestão de ativos públicos no Estado do Ceará. Ao longo das seções, foram discutidos o conceito de Riqueza Pública, experiências internacionais relevantes, a experiência específica do Estado do Ceará na gestão de seus ativos públicos e as expectativas futuras para a gestão da Riqueza Pública dos cearenses. Uma das conclusões fundamentais que emerge deste estudo é a importância da Educação Fiscal como uma ferramenta essencial para promover uma gestão eficiente dos ativos públicos. A conscientização e o engajamento dos cidadãos cearenses são fundamentais para garantir a transparência, a responsabilidade e a participação ativa na gestão dos recursos públicos. Através da Educação Fiscal, é possível capacitar os indivíduos a compreenderem a importância da gestão adequada dos ativos públicos e a atuarem como agentes de fiscalização e monitoramento.

Nesse sentido, a gestão de ativos públicos apresenta-se como um campo promissor para a implementação de políticas de Educação Fiscal no Estado do Ceará. Através do conhecimento e da conscientização dos cidadãos sobre o valor e o potencial econômico dos ativos públicos, é possível fortalecer a participação democrática na tomada de decisões, promover a transparência na gestão dos recursos e estimular a responsabilidade fiscal.

O estudo também ressaltou as expectativas e projeções relacionadas à gestão da Riqueza Pública dos cearenses. A constituição de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e a securitização da Dívida Ativa foram apresentadas como estratégias concretas que podem contribuir para a maximização da rentabilidade dos ativos públicos e a geração de receitas adicionais para o Estado. No entanto, é importante ressaltar que a implementação dessas medidas requer uma abordagem cuidadosa, considerando a especificidade do contexto cearense e garantindo a adoção de práticas de governança sólidas e transparentes.

Este artigo observou ainda, os avanços institucionais do Estado do Ceará, principalmente naqueles associados à construção de marcos legislativos. Desta forma, o Ceará tem suas políticas de gestão de ativos com referência de excelência no âmbito nacional, entretanto, é óbvio que resta um longo caminho a ser percorrido para nivelar a gestão dos ativos públicos cearenses ao padrão existente na Europa.

Em suma, a gestão de ativos públicos no Estado do Ceará representa uma oportunidade significativa para promover o desenvolvimento socioeconômico, a sustentabilidade financeira e a melhoria da qualidade de vida da população. Através da Educação Fiscal e da implementação de estratégias inovadoras, é possível fortalecer a gestão dos ativos públicos, garantindo o uso eficiente dos recursos e a maximização do retorno para a sociedade cearense. O engajamento dos cidadãos, aliado a uma governança sólida e transparente, será fundamental para alcançar esses objetivos e consolidar o Estado do Ceará como uma referência em gestão de ativos públicos e Educação Fiscal.

## REFERÊNCIAS

CEARÁ. **Decreto nº 35.505, de 15 de junho de 2023**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Complementar 296, de 16 de dezembro de 2022, que institui o novo Marco Legal da Gestão de Ativos Imobiliários do Estado do Ceará, permite a integralização de bens e direitos a Fundos de Investimento. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Estado, 2023a. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doespesquisa/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Balanco Geral do Estado do Ceará – Ano 2022**. Fortaleza, CE: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2023b. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/balanco-geral/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 269, de 16 de dezembro de 2022**. Institui o novo Marco Legal da Gestão de Ativos Imobiliários do Estado do Ceará, permite a integralização

de bens e direitos a Fundos de Investimento. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2022a. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Emenda Constitucional nº 119, de 1º de dezembro de 2022**. Altera os Arts. 19 e 49 da Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2022b. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Decreto nº 34.723, de 02 de maio de 2022**. Cria e regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Sistema de Administração de Ativos Públicos do Estado do Ceará, com o objetivo de fomentar o planejamento, a programação, a execução centralizada, a orientação normativa, o controle técnico, a fiscalização e acompanhamento das atividades relacionadas aos ativos públicos. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Estado, 2022c. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Decreto nº 34.238, de 15 de setembro de 2021**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei nº16.698, de 14 dezembro de 2018, que dispõe sobre a criação da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará (CearaPar), e altera o Decreto nº 27.439, de 3 de maio de 2004. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Estado, 2021. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 16.698, de 14 de dezembro de 2018**. Autoriza a criação da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará - CearaPar, autoriza a cessão de direitos creditórios e transferência de ativos. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

DETTTER, Dag; FÖLSTER, Stefan. **The Public Wealth of Nations: How management of public assets can boost or bust economic growth**. Springer, 2016.

DETTTER, Dag; HUSSAIN, Ali Abid; WOETZEL, Jonathan. **Using public real estate to fuel a postpandemic recovery**. Nov. 2020. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/using-public-real-estate-to-fuel-a-postpandemic-recovery>. Acesso em: 12 jul. 2023.

LIND, Hans; LINDQVIST, Ted. Real estate management in the Swedish public sector. **Journal of Corporate Real Estate**, v. 7, n. 2, p. 178-190, 2005.

RYMARZAK, Małgorzata; TROJANOWSKI, Dariusz. Asset management of the public sector in Poland. **Real estate management and valuation**, v. 21, n. 1, p. 5-13, 2013.

SCHULTE, Karl-Werner; ECKE, Christian. Public real estate management in Germany: an empirical study. KAGANOVA, Olga. **Managing Government Property Assets: International Experiences**. p. 231-254, 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **Raio-X das empresas dos Estados brasileiros**: Um panorama das empresas estatais estaduais. Disponível em: <https://empresas-estados.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2023.



EIXO 7

# Tributação e Justiça Fiscal



# O IMPACTO DA EXTINÇÃO DO VOTO DE QUALIDADE NO CARF NA JUSTIÇA FISCAL

Lorran Nóbrega Uchoa<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), originalmente conhecido como Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, foi estabelecido em 1931 para julgar recursos contra decisões das autoridades fiscais em relação a tributos federais. Posteriormente, a Lei 11.941 de 2009 definiu que o CARF seria responsável pelo julgamento em segunda instância de recursos sobre tributos administrados pela Receita Federal. Além de suas decisões em casos específicos, o CARF também tem competência para editar enunciados de súmulas com efeito vinculante para os demais órgãos da Administração Tributária federal.

Essas atribuições conferem ao CARF a capacidade de estabelecer diretrizes de interpretação normativa, o que é essencial para determinar o caminho a ser seguido em julgados tributários. No entanto, é importante que os atos normativos emitidos pelo CARF e outros órgãos da administração pública contenham elementos essenciais, como motivação, que justifiquem suas decisões e medidas adotadas.

Os conselheiros do CARF são escolhidos por meio de um processo de seleção que inclui representantes da Receita Federal, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sociedade civil, contribuintes e OAB. O mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzidos por um período máximo de seis anos. Apesar de não serem submetidos a concurso público, os conselheiros estão sujeitos a regras de impedimento e suspeição para garantir a imparcialidade dos julgamentos.

O órgão é dividido em três seções, cada uma com quatro Câmaras compostas por representantes da Fazenda e dos contribuintes. Em cada câmara, há duas Turmas ordinárias, totalizando oito membros. O Presidente, representante da Fazenda, exerce o voto de qualidade, que tem o poder de desempatar as decisões.

Os julgamentos no CARF são marcados por debates técnicos de alto nível, e os argumentos tanto a favor como contra a Fazenda são exaustivamente discutidos.

---

<sup>1</sup> Estagiário de Economia da Receita Estadual da Sefaz/CE - Graduando em Ciências Econômicas (Universidade de Fortaleza - Unifor) Fortaleza/CE

## Declaração do problema: a extinção do voto de qualidade e seus impactos

Conforme observado por Favini, (2019), o voto de qualidade é amplamente utilizado pela Câmara Superior do CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) em diversos contextos. Essa utilização majoritária do voto de qualidade ocorre principalmente no conhecimento de recursos especiais, no julgamento do mérito de recursos especiais de contribuintes que resultam na manutenção de autuações fiscais, e também para dar provimento a recursos especiais fazendários ou para determinar o retorno do processo à Turma ordinária para um novo julgamento do recurso voluntário do contribuinte ou de ofício da Fazenda.

Em alguns casos, o voto de qualidade foi utilizado para dar parcial provimento tanto aos recursos especiais dos contribuintes quanto aos recursos especiais fazendários. No entanto, houve situações em que o voto de qualidade foi tão desfavorável aos contribuintes que não apenas foi aplicado para dar provimento ao recurso especial da Fazenda, mas também para negar provimento ao recurso especial do contribuinte no mesmo julgamento.

Essa ampla utilização do voto de qualidade, especialmente após a operação Zelotes, levanta questionamentos sobre sua conformidade com os princípios e garantias constitucionais e legais dos contribuintes. Essa utilização questionável tem sido alvo de contestações judiciais, segundo Berçot (2021) com base no artigo 112 do Código Tributário Nacional, abaixo reproduzido, resultando em decisões judiciais que determinam o cancelamento de autuações fiscais mantidas pelo CARF e pela Câmara Superior com base no voto de qualidade.

Art. 112. A lei Tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

- I - à capitulação legal do fato;
- II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;
- III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;
- IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação.

## 1 DEFINIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO VOTO DE QUALIDADE NO CARF

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Fazenda, responsável por julgar recursos de decisões sobre tributos administrados pela Receita Federal. Suas seções são compostas por Câmaras, que podem ser divididas em Turmas de julgamento. Cada Turma conta com 8 conselheiros, 4 representantes da Fazenda Nacional e 4 dos Contribuintes.

Os processos no CARF com circunstâncias indicativas de crime, ou de alto

valor, têm tramitação prioritária. Há possibilidade de recursos contra as decisões, como embargos de declaração, recurso especial e agravo. A Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF) julga os recursos especiais com interpretação divergente da Legislação Tributária.

No voto de qualidade, o presidente da sessão tem o direito de votar junto com os outros membros, e, caso haja um empate, o presidente é convocado novamente para desempatar o julgamento. Nesse caso, o voto do presidente tem um peso maior, sendo diferente do voto de Minerva, no qual o presidente só se pronuncia em uma única oportunidade (SANTOS; CINTRA, 2022).

### 1.1 Justiça fiscal: princípios e relação com o sistema tributário brasileiro

Segundo Gomes dos Santos (2023), no Brasil, o sistema tributário não cumpre efetivamente sua função de justiça social e distribuição de renda. A carga Tributária é regressiva, afetando desproporcionalmente a população de baixa renda por meio de impostos indiretos incidentes sobre o consumo. Por outro lado, os tributos sobre patrimônio e renda representam uma parcela menor da arrecadação total. Essa configuração contribui para a concentração de renda e o aumento das desigualdades sociais.

Em países desenvolvidos, a tributação sobre renda e patrimônio é maior, o que contribui para uma sociedade mais igualitária. A população de baixa renda, que já enfrenta dificuldades em ter seus direitos básicos atendidos, acaba sendo sobrecarregada com uma carga tributária pesada. Isso vai contra o princípio da dignidade humana e do mínimo existencial, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A cobrança de tributos para essa classe social perpetua a pobreza e a marginalização, dificultando o acesso a serviços essenciais como saneamento básico, educação e saúde.

### 1.2 Guerra fiscal e o desenvolvimento regional

Ao longo do tempo, o Brasil utilizou incentivos fiscais como meio de promover o desenvolvimento regional, e isso tem sido uma prática recorrente. No entanto, é importante analisar a eficácia dessas políticas e garantir que elas estejam alinhadas com os objetivos de redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento real em todo o país.

A obra do economista Celso Furtado, "Formação Econômica do Brasil" revelou a desigualdade de desenvolvimento regional no país. O desenvolvimentismo, com a criação de superintendências, impulsionou políticas de desenvolvimento regional até o declínio do modelo intervencionista e a ascensão do neoliberalismo. Com o enfraquecimento do governo central, surgiram as práticas de Guerra Fiscal,

onde estados concediam isenções fiscais para atrair investimentos, afetando negativamente o desenvolvimento regional e o pacto federativo. A Guerra Fiscal é considerada um obstáculo ao desenvolvimento regional para (FURTADO, 2002)

Embora haja conflito entre os objetivos de desenvolvimento econômico e justiça Tributária, Lediane Rano Fernandes (2019) argumenta que o desenvolvimento econômico deve ser prioritário, desde que haja um mérito econômico claro nos incentivos fiscais. A falta de equidade nas distribuições de incentivos pode prejudicar o desenvolvimento e a preferência política de ampliar privilégios em vez de corrigir as injustiças existentes.

## 2 ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A EXTINÇÃO DO VOTO DE QUALIDADE

Segundo Jardel Luís (2023), a alteração na regra de julgamento no CARF pela Lei nº 13.988/2020 tem consequências significativas no âmbito criminal. Com base nos sistemas de prejudicialidade adotados, argumenta-se que é necessário que o crédito tributário esteja definitivamente constituído para iniciar a persecução penal nos crimes relacionados aos mesmos tributos. Considerando o princípio da intervenção penal mínima, defende-se a retroatividade da legislação benéfica ao acusado/condenado, ou seja, a aplicação da norma mais favorável ao réu nos casos em que a constituição do crédito tributário tenha sido afetada pela alteração na regra de julgamento. Portanto, mesmo com a alteração da norma, como na possibilidade apresentada pela MP nº 1.160/2023, a lei mais benéfica ao acusado (Lei nº 13.988/2020) deve ser aplicada retroativamente para fins penais.

Em 2022, dos R\$ 25,4 bilhões envolvidos nos processos que deram empate, a Fazenda ganhou apenas R\$ 618 milhões, representando 2% dos valores em disputa. Em 2019, antes da aprovação do fim do voto de qualidade, o governo obteve R\$ 60,5 bilhões (82%) no desempate pró-fisco.

A decisão de restaurar o voto de qualidade é importante, pois ele decide os casos de controvérsia jurídica mais refinada e complexa, envolvendo grandes contribuintes e teses jurídicas controversas. O Carf pretende focar em causas mais complexas para zerar o estoque de processos do tribunal administrativo em até dois anos e meio.

### 2.1 Argumentos favoráveis à extinção do voto de qualidade

Segundo Favini (2019), o uso recorrente do voto de qualidade no CARF tem sido questionado no âmbito doutrinário e do Poder Judiciário devido à possível violação de princípios constitucionais, como o da legalidade, isonomia (paridade), devido processo legal, presunção de inocência e razoabilidade. Há evidente

desproporcionalidade na composição das Turmas.

Essas Turmas de julgamento são compostas por oito conselheiros, sendo quatro representantes da Fazenda Nacional e quatro representantes dos contribuintes. No entanto, somente conselheiros representantes fazendários podem ocupar a função de presidente das Turmas, o que pode afetar a imparcialidade dos julgamentos.

O CARF e o voto de qualidade têm sido influenciados por fatores externos, como a operação Zelotes e o bônus de eficiência instituído pela Lei nº 13.464/17, o que coloca em dúvida a imparcialidade dos julgamentos. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para discutir a constitucionalidade do instituto.

## 2.2 Argumentos contrários à extinção do voto de qualidade

No webinar do Observatório do CARF, foi opinado que o problema do voto de qualidade não necessitava de sua extinção, mas sim de mudanças regimentais. Houve destaque para o oportunismo legislativo e a falta de debates prévios com a academia. A extinção do voto de qualidade tinha como finalidade tornar equânime uma realidade desigual, mas é necessário analisá-lo concretamente. O uso do voto de qualidade era minoritário e, em alguns casos, favorecia também o contribuinte. Portanto, é importante considerar o processo deliberativo democrático e sua adequação à realidade, sem ficar apenas na retórica. (SANTI, 2020)

De acordo com Jardel Luís (2023), a maioria dos especialistas apoia o sistema de prejudicialidade Tributária, que prioriza a resolução da questão Tributária antes do processo penal. A constituição definitiva do crédito tributário é vista como condição para o início da persecução penal nos crimes contra a ordem Tributária.

A Lei nº 13.988/2020 trouxe uma alteração legislativa que elimina o "voto de qualidade" nos julgamentos do CARF em casos de empate, favorecendo o contribuinte, em detrimento a Fazenda Nacional impedida de recorrer ao judiciário para revisão da decisão que lhe foi desfavorável.

Essas questões têm implicações importantes na relação entre a esfera penal e Tributária, mas a aplicação retroativa da lei para fins penais não é alterada mesmo com a eventual conversão da Medida Provisória nº 1.160/2023.

## 2.3 Análise crítica dos argumentos apresentados

A extinção do voto de qualidade no CARF é um tema complexo e polêmico, envolvendo aspectos legais, constitucionais e de imparcialidade nos julgamentos. É necessário um debate mais aprofundado para avaliar os impactos reais dessa mudança e buscar um equilíbrio entre os interesses da Fazenda Nacional e dos contribuintes. A extinção do voto de qualidade no CARF é um tema que suscita

debates e opiniões divergentes em relação à sua efetividade e impacto. Diversos pontos são considerados cruciais nesse debate, tais como a questão da legalidade e o respeito aos princípios constitucionais, a desproporcionalidade na composição das Turmas e a influência de fatores externos. Esses fatores são frequentemente apontados como justificativa para a extinção do CARF.

Por outro lado, há quem argumente que, em vez da extinção, seriam mais adequadas mudanças regimentais para lidar com os problemas relacionados ao voto de qualidade. Essa abordagem ressalta o fato de que o uso do voto de qualidade é minoritário e, em alguns casos, até mesmo favorável aos contribuintes. Além disso, o sistema de prejudicialidade Tributária é apontado como uma alternativa relevante para priorizar a resolução das questões Tributárias antes do processo penal.

Em suma, o tema envolvendo a extinção do voto de qualidade no CARF é complexo e traz à tona diferentes perspectivas. Enquanto alguns defendem a extinção com base em considerações legais e de imparcialidade, outros advogam por mudanças regimentais e destacam a eficácia do sistema de prejudicialidade Tributária.

### 3 JUSTIÇA FISCAL E CIDADANIA

Segundo Oliveira (2020), o princípio da igualdade na justiça fiscal não significa que todas as pessoas devem ser tratadas da mesma forma, mas que aquelas em situações similares devem receber o mesmo tratamento jurídico. Quando for necessário, estabelecer tratamento diferenciado.

Santos (2019) aborda que a justiça fiscal possui várias definições, mas em sua abrangência mais ampla refere-se à avaliação da forma como os encargos tributários são distribuídos entre os contribuintes. O sistema tributário, de acordo com o autor, deve estar orientado pela justiça fiscal, buscando equilibrar os deveres e direitos dos indivíduos, respeitando a igualdade, a capacidade contributiva e o direito à propriedade.

O autor destaca ainda que a justiça fiscal é um princípio fundamental no direito tributário, servindo de base para os princípios da igualdade, capacidade contributiva, progressividade, seletividade e não confisco. Ademais, essa noção de justiça também se torna um critério relevante para interpretar as normas Tributárias em situações concretas.

Além de ser um guia para a distribuição equitativa da tributação na sociedade, a justiça fiscal exerce papel importante na cidadania, permitindo que cada indivíduo contribua de acordo com sua capacidade para os gastos públicos e o bem comum.

Para efetivar a cidadania, Carvalho Santos ressalta que a educação fiscal é imprescindível, conscientizando os cidadãos sobre a importância de pagar tributos e participar dos gastos públicos. Assim, a educação fiscal, em conjunto com a justiça

fiscal, atua como instrumento para a construção e a ressignificação da cidadania.

### 3.1 Imparcialidade das decisões do voto de qualidade do CARF

O voto de qualidade do presidente do CARF tem sido objeto de críticas por violar o princípio da igualdade. O voto dúplice, previsto no Regimento Interno do CARF, confere ao presidente maior poder de decisão em relação aos demais julgadores do órgão. Essa situação tem sido condenada pela jurisprudência, que entende que essa atribuição de poder ao presidente viola o princípio da igualdade.

Segundo Leonardo Macêdo (2020), o voto de qualidade do presidente do CARF confere um poder maior de voto a ele em detrimento dos demais membros do colegiado. Essa prática vai contra o princípio da legalidade, uma vez que não se configura a maioria simples necessária para as deliberações do órgão colegiado, mas sim uma imposição da interpretação vencedora, contrariando o princípio do devido processo legal.

Portanto, a utilização do voto de qualidade pelo presidente do CARF tem sido questionada por sua incompatibilidade com o princípio da igualdade e a legalidade, sendo considerada uma prática que viola os direitos dos contribuintes e a imparcialidade do processo decisório.

Um dos argumentos de Favini (2019) é que o voto de qualidade se baseia no princípio da legalidade, já que sua aplicação está prevista no Decreto nº 70.235/72, que regula o processo administrativo fiscal. Além disso, é enfatizado que a paridade dos membros não significa parcialidade, e os conselheiros têm liberdade de convicção em suas decisões. Outro argumento é que a Fazenda Nacional não pode recorrer ao Poder Judiciário em caso de decisão definitiva favorável ao contribuinte, mas o contrário é permitido, evitando assim a desestabilização do sistema e garantindo a segurança jurídica.

### 3.2 Proteção dos direitos dos contribuintes e aplicação justa da Legislação Tributária

De acordo com Scabora (2023) além de financiar bens e serviços públicos, os tributos também podem promover a redistribuição de renda e regular o comércio. É importante combater a evasão fiscal e incentivar a conformidade Tributária, considerando fatores psicológicos, normas sociais e ética. A postura da Administração Tributária na relação com os contribuintes influencia a percepção sobre a legitimidade do poder estatal.

Um clima de confiança e a percepção de retorno dos serviços públicos podem aumentar a propensão dos contribuintes a pagarem os impostos de forma voluntária (PIMENTA; SCABORA, 2023).

## 4 IMPACTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NAS DESIGUALDADES SÓCIO-REGIONAIS

A desigualdade regional persiste no federalismo brasileiro, e políticas focalizadas, como a Zona Franca de Manaus, não condizem com a prática generalizada de concessão de benefícios fiscais. A competência Tributária estadual do ICMS acaba gerando conflitos contrários à cooperação prevista na Constituição Federal de 1988. (REZENDE, 2020)

Segundo Rezende (2020), é necessário instituições sólidas para mitigar riscos macroeconômicos, mas o Conselho Nacional de Política Fazendária e o Congresso Nacional não têm demonstrado ser fóruns institucionalmente fortes para resolver o conflito federativo. A Suprema Corte tem tomado medidas paliativas, mas a sobrecarga e a morosidade do judiciário dificultam soluções efetivas.

A "guerra fiscal" entre os estados brasileiros, que perdura por quase três décadas, levanta questões importantes sobre o pacto federativo nacional. A competição pelo ICMS continua, apesar das tentativas de coibi-la legalmente, resultando em renúncias fiscais antijurídicas amplamente disseminadas pelo país. Para Oliveira Rezende, a descentralização, em vez de permitir que os cidadãos escolham fixar-se em regiões com base em suas preferências e oferta de bens públicos, levou as empresas a optarem por jurisdições com cestas de incentivos, causando distorção na alocação de recursos e falta de coordenação federativa.

Os estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro têm papel central na "guerra fiscal", mas outros estados do Nordeste também aderiram reativa e significativamente. Os benefícios fiscais são predominantemente concedidos ao setor industrial por meio de crédito presumido, isenção, redução da base de cálculo e diferimento.

### 4.1 Influência da extinção do voto de qualidade nas desigualdades socioeconômicas

Em 2022, durante a tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 17/2022, a Unafisco defendeu a inclusão do voto de qualidade nos julgamentos do Carf e a exclusão de um artigo que acabava com o voto de qualidade da Fazenda nas esferas estaduais e municipais. A entidade também enviou uma denúncia à OCDE, apontando que a extinção do voto de qualidade no Carf representava uma ameaça sistêmica à harmonização com padrões internacionais e prejudicava o combate a práticas ilegais como sonegação e corrupção.

A Unafisco argumenta que o voto de qualidade pró-Fisco é fundamental para arrecadar bilhões de grandes sonegadores, que são utilizados no financiamento de políticas públicas nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança, Meio Ambiente e Infraestrutura.

Segundo dados da Receita Federal, o desempate pró-Fisco representou 82% da arrecadação em 2019, mas após a extinção do voto de qualidade, em 2022, esse

valor caiu para apenas 2% dos processos empatados.

Durante o anúncio da MP 1.160, o ministro Haddad afirmou que o governo estimava arrecadar R\$ 50 bilhões por ano com o desempate pró-Fazenda.

#### 4.2 Concentração arrecadatória em detrimento de regiões menos desenvolvidas

Na década de 1970, a implementação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) trouxe ganhos de arrecadação para os estados, mas também gerou debates sobre a alíquota única de 15% aplicada às operações interestaduais. Os estados do Nordeste argumentaram que essa alíquota concentrava a receita das vendas nos estados produtores, resultando em uma transferência de renda dos estados menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos. Para tentar equilibrar a situação, foram realizadas reduções nas alíquotas internas e interestaduais para as regiões menos desenvolvidas. Essas medidas, porém, não foram suficientes para impedir a competição fiscal entre os estados.

O sistema de tributação indireta no Brasil enfrenta desafios significativos, como a sobreposição de tributos, cumulatividade e guerra fiscal entre os estados. O regime jurídico do ICMS sofreu inúmeras modificações pontuais, resultando em uma falta de coerência e distorções na tributação desse imposto. A guerra fiscal é um problema central, causado pela arrecadação no estado de produção e pela falta de uma política nacional de desenvolvimento regional. Solucionar esses problemas, segundo (LUKIC, 2017), requer a adoção conjunta de medidas que possam enfrentar resistência de alguns estados prejudicados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão em torno da extinção do voto de qualidade no CARF é complexa e envolve diferentes perspectivas. Os argumentos a favor destacam a possível violação de princípios constitucionais, a desproporcionalidade na composição das Turmas e a influência de fatores externos nos julgamentos. Por outro lado, os argumentos contrários defendem mudanças regimentais em vez da extinção, ressaltando que o voto de qualidade é utilizado de forma minoritária e em alguns casos favorece os contribuintes.

A justiça fiscal e a cidadania são temas fundamentais nesse contexto, uma vez que o sistema tributário deve buscar a equidade na distribuição da carga Tributária e promover a conscientização dos cidadãos sobre a importância de pagar tributos e participar no controle dos gastos públicos. Além disso, a discussão sobre a guerra fiscal e o desenvolvimento regional evidencia a necessidade de buscar um equilíbrio entre os interesses dos estados e a promoção da cooperação e harmonização fiscal.

No que diz respeito à imparcialidade das decisões do voto de qualidade, há divergências quanto à sua conformidade com o princípio da igualdade. Enquanto alguns argumentam que sua aplicação viola esse princípio, outros defendem que o voto de qualidade está previsto na legislação e que os conselheiros têm liberdade de convicção em suas decisões.

Por fim, a extinção do voto de qualidade pode ter impactos nas desigualdades socioeconômicas e na concentração arrecadatória, uma vez que a Fazenda Nacional pode perder parte significativa da arrecadação em processos de empate. No entanto, é importante analisar as implicações concretas dessa mudança e buscar soluções que equilibrem os interesses da Fazenda e dos contribuintes, levando em consideração a justiça fiscal, a proteção dos direitos dos contribuintes e a aplicação justa da legislação Tributária.

Diante da complexidade do tema, é fundamental promover um debate aprofundado, envolvendo especialistas, acadêmicos, órgãos governamentais e a sociedade como um todo, buscando construir um sistema tributário que seja justo, equitativo e promotor do desenvolvimento econômico e social do país.

## REFERÊNCIAS

BERÇOT, A. C. **HERMENÊUTICA TRIBUTÁRIA À LUZ DO CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO: ABORDAGEM ANALÍTICA DAS REGRAS DE VIGÊNCIA, APLICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.** [S. l.]: Editora Thoth, 2021.

DA SILVA, J. L.; MACHADO, L. A. L. CRIME TRIBUTÁRIO E A PREJUDICIALIDADE A PARTIR DO FIM DO VOTO DE QUALIDADE DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS PELA LEI Nº 13.988/2020. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, vol. 12, no. 1, p. 34–48, 25 Jan. 2023. . Accessed on: 19 Jul. 2023.

DA SILVA, L. R. F. EXTRAFISCALIDADE, INCENTIVOS FISCAIS: AUSÊNCIA DE IGUALDADE E JUSTIÇA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law**, vol. 10, no. 0, p. 227–244, 9 Apr. 2019. . Accessed on: 18 Jul. 2023.

DE CARVALHO SANTOS, L. A. EDUCAÇÃO FISCAL E JUSTIÇA FISCAL: RESSIGNIFICANDO E CONSTRUINDO A CIDADANIA. **Cadernos da FUCAMP**, vol. 18, no. 32, 15 Mar. 2019. Available at: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/1673>. Accessed on: 18 Jul. 2023.

FAVINI, M. Voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). 2019. Available at: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28526>.

FURTADO, C. Perspectivas da economia brasileira. 2002. Available at: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11557/1/2BNDES,%20um%20Banco%20de%20Id%C3%A9ias\\_Perspectivas%20da%20Economia%20Brasileira\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11557/1/2BNDES,%20um%20Banco%20de%20Id%C3%A9ias_Perspectivas%20da%20Economia%20Brasileira_P.pdf).

JUNIOR, J. S. B.; DOS SANTOS GOMES, M. O Impacto do Sistema Tributário Brasileiro para Perpetuação da Desigualdade Racial no Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, no. 53, p. 194–214, 26 Apr. 2023. Accessed on: 19 Jul. 2023.

LUKIC, M. de S. R. ICMS : entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria. 2017. Available at: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8963>. Accessed on: 18 Jul. 2023.

OLIVEIRA, L. C. de. Extinção do voto de qualidade no CARF e a dúvida favorável ao contribuinte. 2020. Available at: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/222234>. Accessed on: 18 Jul. 2023.

PIMENTA, B. R.; SCABORA, F. C. Conformidade Fiscal e Moral Tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, no. 53, p. 100–119, 26 Apr. 2023. Accessed on: 19 Jul. 2023.

REZENDE, R. O. Benefícios e Competição Fiscal entre Estados Brasileiros: Judicialização da “Guerra Fiscal” do ICMS no Supremo Tribunal Federal (Menção Honrosa Prêmio do Tesouro /2019). **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, vol. 1, no. 01, 31 May 2020. DOI 10.55532/1806-8944.2020.79. Available at: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/79>. Accessed on: 18 Jul. 2023.

SANTI, E. FIM DO VOTO DE QUALIDADE NO CARF?! CICLOS NEF/FGV A HORA DO CARF: DESAFIOS DA PRÓXIMA DÉCADA. 14 Apr. 2020. Available at: [https://www.youtube.com/watch?v=NiHMKcGP\\_4M](https://www.youtube.com/watch?v=NiHMKcGP_4M). Accessed on: 28 Jul. 2023.

SANTOS, L. A.; CINTRA, C. C. S. É POSSÍVEL AGRADAR A GREGOS E TROIANOS? ASPECTOS JURÍDICOS ACERCA DA EXTINÇÃO DO VOTO DE QUALIDADE NO MBITO DO CARF. **Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC**, 2022. DOI 10.46560/meritum.v17i3.9105. Available at: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/9105>. Accessed on: 19 Jul. 2023.

SILVA, L. M. **Da análise do voto de qualidade no âmbito do CARF**: um estudo principiológico e de abordagem dogmática para verificar a sua aplicação e legitimidade. 30 Dec. 2020. Available at: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/13972>. Accessed on: 19 Jul. 2023.



PROGRAMA DE  
EDUCAÇÃO FISCAL  
DO CEARÁ



**SEFAZ**  
PARCEIRA



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DA FAZENDA