

**FINANCIAL PSYCHOLOGY, TAX EDUCATION, AND PARTICIPATORY
DEMOCRACY: THE WAYS (OR THE WAY) TO AN EFFECTIVE CITIZENSHIP
THROUGH A “FISCAL PEDAGOGY”**

**PSICOLOGIA FINANCEIRA, EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA E DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: OS CAMINHOS (OU O CAMINHO) PARA UMA EFETIVA
CIDADANIA POR MEIO DE UMA “PEDAGOGIA FISCAL”**

Isaac Rodrigues Cunha¹

¹Doutorando (2020) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará - PPGD/UFC. Mestre em Direito (2017) pelo mesmo PPGD/UFC, com Área de Concentração em Ordem Jurídica Constitucional. Bacharel em Direito (2014) também pela Universidade Federal do Ceará. É Professor Universitário junto ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU - Unidade Parangaba (Fortaleza/CE), Assessor Jurídico no Ministério Público do Estado do Ceará - MPCE junto à 1ª Promotoria de Justiça de Maranguape/CE e Membro Efetivo da Comissão de Educação Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Ceará - CEJ-OAB/CE. E-mail: isaac.rodrigues.cunha@gmail.com

Recebido/Received: 15.11.2021/ November 15th, 2021.
Aprovado/Approved: 29.09.2022/ September 29th, 2022.

RESUMO

Os desdobramentos psicopedagógicos da relação Fisco-contribuinte são fundamentais para a compreensão e solução do problema da oposição social aos tributos, a qual se acaba, geralmente, transfigurando em uma oposição ao próprio Estado e à Política. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva relacionar os contornos atuais da democracia, quando se vislumbra uma cidadania participativa, com o que se poderia compreender como uma “pedagogia financeira”, entendendo-se esta como ciência e instrumento de conscientização dos contribuintes acerca da dinâmica fiscal. Analisam-se, nesse sentido, as experiências em educação fiscal no Brasil, especialmente no âmbito dos municípios. Dessa feita, a pesquisa adotou como técnica metodológica de abordagem a exploratória, classificando-se, outrossim, como bibliográfica e documental quanto às fontes utilizadas, sendo também pura, quanto à utilização dos resultados. Como conclusões, chegou-se à de que deve o ideal democrático-participativo se imiscuir, também, nas finanças públicas, sob pena de que os cidadãos deixem de tomar parte das decisões mais relevantes do Estado. Nesse mesmo sentido, os municípios, por conta de suas dimensões mais diminutas e sua proximidade à população, na busca do assim chamado “interesse local”, despontam como espaço precípuo a concreção de uma cidadania fiscal; a educação tributária, fiscal ou financeira consistem e disciplina ou ciência autônoma, mais ligada à Pedagogia e à Psicologia do que ao Direito, não se podendo resumir a uma mera tentativa de tornar o último mais “didático”.

Palavras-chave: Psicologia Financeira. Educação Tributária. Pedagogia Fiscal.

ABSTRACT

The psycho-pedagogical aspects of the State/taxpayer relationship are fundamental for understanding and solving the problem of social opposition to taxes, which usually ends up transfiguring into opposition to the State and Politics themselves. In this sense, the present

work aims to relate the current contours of democracy, when participatory citizenship is envisaged, with what could be understood as a “financial pedagogy”, understanding this as a science and instrument of awareness of taxpayers about the fiscal dynamics. In this sense, the Brazilian experiences in fiscal education are analyzed, especially in the context of municipalities. Therefore, the research adopted an exploratory approach, bibliographic and documental sources, being classified as pure about the use of the results. As conclusions, it was reached that the democratic-participatory ideal should also interfere in public finances, under penalty of citizens failing to take part in the most relevant decisions of the State. In the same sense, the municipalities, due to their smaller dimensions and their proximity to the population, in the search for the so-called “local interest”, emerge as a key space for the concretion of fiscal citizenship; for that, tax education must consist of an autonomous discipline or science, more linked to Pedagogy and Psychology than to Law, and cannot be reduced to a simple attempt to make the Law more “didactic”.

Keywords: *Financial Psychology. Tax Education. Tax Pedagogy.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO; 2 A SUPERAÇÃO DE UMA OPOSIÇÃO POPULAR AO FISCO POR MEIO DE UMA “PEDAGOGIA” QUE LEVE EM CONTA TANTO OS TRIBUTOS QUANTO AS FINANÇAS PÚBLICAS; 3 EXPERIÊNCIAS DE FISCALIDADE PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS; 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS; BIBLIOGRAFIA.

1. INTRODUÇÃO

À relação financeiro-tributária veio-se imprimindo um contorno moral e social bem mais ressaltado do que (não) era na perspectiva obrigacional clássica. O contribuinte não apenas “paga porque deve”, mas, sim, especialmente, porque de tal atividade é pautada por princípios que superam o patrimonialismo de uma postura meramente defensiva do cidadão em face dos tributos. À guisa de exemplo, o princípio da solidariedade, até insculpido no nosso texto constitucional (art. 3º, I), que a assevera como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que está também constitucionalmente programada a erradicar a pobreza.

Fala-se em um dever fundamental de pagar tributos, em justiça fiscal, em moral tributária etc. Fato é que, desde que o Estado social, aqui não sendo necessário um resgate histórico para qualificá-lo, abandona a postura absenteísta do Estado liberal, passando a promover direitos por meio de políticas públicas, o custeio de tais direitos, isto é, as finanças públicas ganharam maior relevância. Na atualidade, superando tal dicotomia entre Estado Liberal e Estado Social, há que se considera “o custo” de todos os direitos, não apenas daqueles socialmente pautados, com o que fizeram Cass Sustein e Stephen Holmes¹.

Isso porque, segundo os autores, todos os direitos as serem reconhecidos, respeitados e/ou garantidos pelo Estado, independentemente do tipo, ordem,

¹ SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999.

“geração” ou dimensão a que pertençam, requerem um dispêndio de recursos estatais, ou seja, possuem um *custo econômico*. Nas palavras dos autores, “indivíduos gozam de direitos, de forma legal em oposição a um sentido moral, somente se os males que sofrem sejam adequada e previsivelmente corrigidos por seu governo”, daí a expressão “onde há um direito, há um remédio”, não importando o “tipo” de direito. Nessa senda, Cass Sustein e Stephen Holmes apontam ser inadequada, então, a distinção entre direitos negativos, que cobram uma postura absenteísta do Estado (liberdades individuais), e direitos positivos, que requerem uma atuação do ente político (direitos sociais). Defendem os autores que “todos [os direitos] legalmente forçados são necessariamente direitos positivos”.

Assim, todos os direitos, até mesmo aqueles decorrentes apenas da abstenção estatal, como a própria liberdade, possuem um custo; os direitos são custos públicos, como ressalta José Casalta Nabais, “[...] porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são autorrealizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado”, e por tal razão “implicam a cooperação social e a responsabilidade individual.”² Para Nabais, “a melhor abordagem para os direitos seja vê-los como liberdades privadas com custos públicos”, uma vez que “todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos”.

Nesse sentido, não são custosos apenas os direitos sociais, positivos, prestacionais etc., aos quais historicamente se atribuem tais custos, também possuindo custo público os direitos clássicos, as liberdades individuais, “em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento”.³ Num exemplo clássico, como poderia o Estado garantir a liberdade de ir e vir sem ter de gastar com estradas, pavimentação etc.? O mesmo em relação a propriedade privada, que não seria garantida sem que se gastasse com uma infraestrutura policial e jurisdicional.

Obviamente, assim como os lírios não nascem das leis, também não dão em árvores os direitos, na temperada metáfora de Flávio Galdino.⁴ Nesse sentido, ao passo que o ordenamento jurídico, os direitos neste elencados, tem vislumbrada sua dependência de um financiamento público, a atividade do cidadão, enquanto contribuinte e, potencialmente, fiscal dos gastos, ganha relevância inédita. Ademais, o problema do custo dos direitos aponta para a necessidade de um maior zelo no trato das finanças públicas, quando se contrapõe à obrigação do Estado de promover direitos justamente a escassez de recursos. A decisão do governante há de ser mais sensível a tal questão; a atenção do cidadão há de redobrar-se nesses casos.

No mesmo sentido, vislumbram-se as ideias de “ética”, “moralidade” ou “moral tributárias”, na esteira do pensamento de Klaus Tipke, para quem há mesmo o mencionado dever fundamental de pagar tributos, como elemento essencial do

2 NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*. 2010. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

3 *Id.*, *ibid.*

4 GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos – direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

Estado de Direito. Nesse sentido, Tipke, ladeado por Douglas Yamashita, entende que “o imposto não é meramente um sacrifício, mas, sim, uma contribuição necessária para que o Estado possa cumprir suas tarefas no interesse do proveitoso convívio de todos os cidadãos”.⁵ Assim, num Estado de Direito democrático, o Direito Tributário não é mais tido como mera “técnica” de arrecadação, mas um ramo jurídico orientado por diversos valores fundamentais.

Para os autores, a atividade fiscal não diz respeito apenas à relação cidadão/Estado, mas também à dos cidadãos entre si, como um “Direito da coletividade”. Acerca de um dever fundamental em torno da fiscalidade, Marciano Buffon o define como “principal dever da cidadania, justamente porque, caso tal dever seja sonegado por parte dos componentes de uma sociedade, restarão inviabilizadas as possibilidades de realização dos próprios direitos”.⁶ Para o autor, “se o papel do Estado, dentro de uma concepção social contemporânea, é intervir na economia e promover a justiça social, faz-se necessário que este Estado disponha de recursos para fazer frente a tal dever”.⁷ Isto torna a tributação condizente com o capitalismo econômico vigente e não como uma marca do estatismo, do capitalismo intervencionista ou dos regimes autocráticos.

Nesse sentido, pelo escopo deste dever moral/fundamental de contribuir com as exações, Klaus Tipke chega a considerar imoral – além de ilícita, antijurídica – a conduta de quem se recuse a cumprir com suas obrigações tributárias: “É imoral a conduta de quem incorre *in fraudem legis* para evitar mediante um ardid a norma que tenha como efeito jurídico o nascimento da obrigação tributária. Sem embargo, a conduta só pode ser castigada quando se tenham informado dados falsos à Administração.”⁸

Diante disso, dada a relevância que recebe, atualmente, a atividade fiscal do cidadão, ultrapassando a mera perspectiva individual e patrimonialista, a postura resistiva pode prejudicar a promoção dos direitos mais básicos e a própria manutenção do Estado. Fato é que a execução dos objetivos fundamentais que a Constituição de 1988 imprimiu ao Brasil depende visceralmente da tributação. Nesse sentido, concorrem em legitimidade (e até mesmo em fundamentalidade/constitucionalidade) o direito do contribuinte de não pagar uma tributação ilegal, abusiva, e seu dever de contribuir com os custos do Estado.

Como se chegar a uma síntese de tais antíteses?

Ao passo que uma tributação ilegal, abusiva ou mais onerosa (quando há uma opção legal menos onerosa) jamais deverá ser adimplida, porque tem o contribuinte direito de resistir-lhe, não há como conceber a efetivação de uma gama de direitos – individuais, sociais, coletivos, transindividuais etc. –, estabelecidos na Constituição,

5 TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 15.

6 BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. *Tributação no Brasil do século XXI*. Uma abordagem hermeneuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

7 BUFFON; MATOS, *op. cit.*, p. 259.

8 TIPKE, Klaus. *Moral tributaria del Estado y del contribuyente*. (Bestuerungsmoral and Steuermoral). Trad. de Pedro Molina. Marcial Pons: Madrid, Barcelona, 2002, p. 111, tradução livre.

sem que proceda uma intervenção na propriedade de cada cidadão para que os custeie. Assim, um equilíbrio entre essas duas premissas só há de se perceber num sistema em que a vontade do Fisco (Governo) corresponda à vontade do contribuinte (povo): no “governo do povo”, na democracia.

O que vai impedir a instituição de um tributo injusto, ilegítimo ou mesmo ilegal/inconstitucional é se os representantes responsáveis por sua criação estejam atentos à vontade popular, à soberania popular. À mesma maneira, o contribuinte, ao saber-se parte do todo que é o Estado, participando da vida política e compreendendo mais e melhormente a tributação, vai contribuir com muito mais certeza de que cumpre com tal “dever fundamental”. A educação tributária desponta, desta sorte, como meio para este fim, sendo tal disciplina, política pública ou mesmo direito dos cidadãos e contribuintes o objeto central do presente estudo.

Nesse sentido, tem-se como objetivo geral resgatar o conceito de “educação tributária/fiscal”, analisando-se de que forma esta se desdobra como ciência/disciplina, política pública e direito dos cidadãos/contribuintes. Para tanto, como objetivos específicos, elegeram-se os seguintes: (i) salientar a relevância do problema da oposição social aos tributos e a importância de que se amplie o foco para as finanças públicas; (ii) compreender o significado de uma educação tributária/fiscal, na esteira do pensamento de Fernando Sainz de Bujanda; e (iii) analisar experiências em matéria de educação fiscal nos Municípios brasileiros.

Em sede de metodologia, utilizou-se de pesquisa do tipo bibliográfica e documental, realizada por meio de consulta a obras escritas, notadamente livros, artigos científicos publicados em periódicos especializados, bem como da legislação e de documentos nacionais e internacionais publicados no assunto. Classifica-se, portanto, a pesquisa como pura quanto à utilização dos resultados; qualitativa quanto ao método empregado; e como descritiva e exploratória, com relação a seus fins.

2. A SUPERAÇÃO DE UMA OPOSIÇÃO POPULAR AO FISCO POR MEIO DE UMA “PEDAGOGIA” QUE LEVE EM CONTA TANTO OS TRIBUTOS QUANTO AS FINANÇAS PÚBLICAS

A democracia, como princípio e como direito, há que irradiar por todo o ordenamento jurídico em que se pauta um Estado de Direito democrático. Sendo assim, acaba que também no âmbito tributário-financeiro, a ideia de um Estado fiscal democrático também partiria de tais pressupostos, colimados igualmente pelo ordenamento constitucional vigente. Isso porque o princípio democrático-participativo insere-se, isotropicamente, no Direito Tributário, como complemento ou mesmo suplemento à democracia meramente representativa, que já não mais é suficiente para tomar apartadamente as decisões políticas tributárias (se é que um dia foi).

Nessa senda, os vieses da democracia participativa devem-se fazer inserir na dinâmica fiscal, dados os contornos políticos, sociais e econômicos que possui o

tributo, como bem assevera Maria Teresa Lobo, “talvez em nenhuma outra área da ciência jurídica como no direito tributário se entremesquem com mais intensidade dever e direito, direito legal e direito justo, sociedade e Estado, Estado e governo”. Para autora, é no direito tributário que se acirra o que Keynes denominava de “problema político da humanidade”, “consistente em combinar três coisas: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual”, sendo um dos instrumentos de maior relevância nestas três esferas.⁹

Por outro lado, no dizer de Paula Derzi Botelho, “a história mostra que a resistência ao pagamento do imposto existiu em todas as épocas, qualquer que fosse a fonte de legitimidade do poder: divino, histórico, carismático ou democrático”. Segundo a autora, o que varia com o tempo “são as formas de resistência, presentes em menor ou maior grau, de acordo com o regime político vigente”.¹⁰ Ou seja: em momentos de total autocracia, em que o Fisco age ao arrepio da lei, do Estado de Direito, sem qualquer respaldo político, jurídico e social, a resistência há de ocorrer, obviamente, de forma mais enérgica, daí a ideia de “rebeliões fiscais”; noutro cenário, contudo, quando a tributação atinge o contribuinte injustamente segundo uma técnica tão incompreensível, a resistência vai-se perceber no contencioso administrativo tributário, nas varas da Fazenda Pública, por meio do planejamento tributário etc.

De outra banda, Magin Pont Mestres refere ser verdade que “o homem tem um certo instinto natural egoísta, mas não é menos verdade que ele também tem outros instintos que a vida em sociedade tem tido o cuidado de anular, ou pelo menos, adormecer, porque as demandas da vida coletiva assim o requerem”. Para o autor, foi “a educação que foi refinando primitivos instintos graças aos esforços realizados na tarefa”.¹¹ Assim, se é “natural” ao homem comum resistir à tributação, também é “natural” ao homem civilizado – uma vez que necessita da civilização, do Estado e, querendo ou não, do próprio Fisco – que ele contribua, na forma de tributos, para a sociedade em que vive.

Tanto é válida a reflexão de Pont Mestres que, antes dele, vários teóricos já pensavam a educação como instrumento civilizatório, que abrandava os instintos egoístas, naturais ao homem, o sentimento de autopreservação, o “cada um por si” característico do estado de natureza. Apenas para ilustrar, da Sociologia Clássica, Émile Durkheim¹² já intuía, em sua ideia de “educação moral”, que a vida em sociedade é tão somente garantida por meio de um processo de desvencilhamento de cada cidadão de seus instintos egoístas, prevalecendo o sentimento social.

Assim, Pont Mestres defende que “a solução do problema [da resistência] é, portanto, essencialmente uma abordagem correta do mesmo, com base em uma

9 LOBO, Maria Teresa de Almeida Rosa Cárcamo. O direito de não pagar tributo injusto – uma nova forma de resistência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 179.

10 BOTELHO, Paula de Abreu Machado Derzi. *Sonegação fiscal e identidade constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 15.

11 PONT MESTRES, Magin. *El Problema de la Resistencia Fiscal: sus causas a la luz de la Psicología, su solución a través del Derecho Financiero y de la Educación Fiscal*. Prólogo del Prof. Fernando Sainz de Bujanda. Barcelona: Bosch, 1975, p. 154, tradução livre.

12 DURKHEIM, Émile. *L'education morale*. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

tributação justa, sem privilégios, oásis fiscais distorcedores da economia por um lado, e fortemente erosivos da confiança do contribuinte por outro”.¹³ Essa “abordagem correta” seria, justamente, deixar-se de tratar a resistência genericamente como uma predisposição negativa do cidadão, desferindo contra o problema medidas antievasivas, antirresistivas, criminalizando condutas antifiscais, intensificando a fiscalização, para, finalmente, passar-se a encarar a resistência como um problema da (falta de) democracia (fiscal).

Por outro lado, Pont Mestres defende ser igualmente necessário “um exaustivo controle qualitativo dos gastos públicos, cujos resultados cheguem de forma simples e clara ao cidadão menos versado”.¹⁴ Obviamente, tanto ou mais relevante que saber dos ingressos pecuniários – dos tributos – importa ao contribuinte, ao cidadão também saber dos egressos, dos gastos públicos. Daí porque Denise Lucena Cavalcante trata de uma necessária “ampliação do foco”, dos tributos para as finanças públicas, a partir da qual o próprio exercício da cidadania se dará de forma mais efetiva, uma vez que os cidadãos finalmente se apropriarão dessa problemática.¹⁵

Como bem expõe, “o orçamento público é peça fundamental no aprimoramento do Estado”, razão pela qual “a sociedade não pode mais se limitar a repassar os recursos para o Fisco, ela objetiva muito mais: requer o controle dos gastos efetuados com o dinheiro público” Para a autora, é necessária, mais do que nunca, uma sociedade, mais “atenta e zelosa pelo gasto do dinheiro público”, que desperte, finalmente, do sono dogmático que a tem impedido de agir nesse sentido – o que provavelmente deu causa, além dos fatores externos da economia global, ao caos financeiro em que o Brasil se encontra.¹⁶

Para Denise Lucena Cavalcante, um dos principais problemas da governança concerne justamente aos (des)gastos públicos, cujo controle, por parte da população, adequaria a arrecadação tributária – tão veementemente criticada – à realização dos direitos sociais e políticas públicas cabidos ao Estado. E assevera, certeira, que “o orçamento público deve ser um importante instrumento de controle, pois é nele que se estabelecem as prioridades de governo e, principalmente, por ser aprovado pelo Poder Legislativo, garante certo controle sobre o que se pretende gastar”.¹⁷ A resistência à tributação, nesse sentido, daria lugar ao controle dos gastos a serem feitos com aquela mesma tributação.

Esse controle, ademais de despontar como solução ao problema da resistência fiscal¹⁸, consiste, em verdade, em uma garantia da própria democracia, uma vez que, “se não houver um controle social”, seja lá como for feito¹⁹, “tanto o Poder Executivo

13 PONT MESTRES, *op. cit.*, p. 159, tradução livre.

14 *Id.*, *ibid.*, p. 155, tradução livre.

15 CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 25, 2006, p. 67-78. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

16 *Id.*, *ibid.*

17 *Id.*, *ibid.*

18 Uma vez que relegitima o Fisco, devolve a crença ao cidadão de que está sendo bem representado (no taxation without representation), pode-se falar em moral tributária de ambas as partes (Estado e particular), pode-se falar em democracia fiscal, cidadania fiscal, fiscalidade participativa.

19 Por meio de consultas, por meio de referendos, plebiscitos, por meio de audiências públicas etc.

quanto o Poder Legislativo poderão considerar meramente os aspectos políticos dos gastos públicos”,²⁰ em detrimento da verdadeira finalidade das finanças do Estado, como a história mostrou. A lacuna deixada pela vontade popular, por conta da representatividade infiel, é preenchida por decisões, de um lado, meramente técnicas, tecnocratas, ou por decisões eleitoreiras, “políticas”, no outro extremo.

Nesse sentido, Raquel Cavalcanti Ramos Machado aduz que essa questão é de todo relevante para o Direito Tributário, em sua dialética com a Teoria do Estado contemporânea, “na medida em que, é provável que uma maior racionalidade no uso do dinheiro público leve a uma carga tributária ao mesmo tempo menos severa e mais justa”. Menos severa porque, segundo a autora, “grande problema enfrentado pela máquina administrativa no Brasil não se relaciona à falta do dinheiro para realizar os fins do Estado, mas, sobretudo, ao mau uso do dinheiro, à ineficiência e descaminhos”.²¹

Aponta ainda Raquel Machado que a garantia de que “recursos sejam redirecionados para fins adequados certamente pode trazer uma redução da carga, ou, no mínimo, um aumento de legitimidade”.²² Com esta legitimidade recobrada, certamente, a resistência fiscal daria lugar ao exercício da cidadania. Para tanto, porém, como destaca a professora, é necessário que o contribuinte compreenda o “preço” dessa cidadania fiscal, com todas as letras. Compreenda de que forma se dá a dinâmica tributária, de modo que “o diálogo seja o mais claro possível”. Ora, como poderia ou quereria participar um cidadão de uma pauta política que ele ignora completamente? Ocorreria, certamente, que sua vontade fosse guiada pela retórica, pelo clamor, e não propriamente por uma “consciência fiscal”.

Com efeito, é aí que desponta o que Sainz de Bujanda denominou “educação tributária” ou, mais abrangentemente, de “educação fiscal”, como caminho para um efetivo aprimoramento da relação entre o Fisco e os contribuintes e, conseqüentemente, entre Estado e cidadãos, pautando não apenas os tributos, mas também as finanças públicas.²³ Isso porque o autor entendia a educação tributária como reclame de uma análise científica do comportamento do contribuinte, diante da insuficiência das abordagens econômicas e mesmo psicológicas: necessária uma abordagem pedagógica. Para Bujanda, o que se pretende averiguar é “quando se pode dizer que o contribuinte está *educado*, o que pressupõe que está em posse de um conceito de educação tributária”²⁴, entendida como uma abordagem pedagógica dos tributos.

Para o financista, se tem sido o tributo objeto de estudo da Economia, do Direito e das Finanças Públicas, da Sociologia, também pode (e deve) ser no âmbito da ciência pedagógica. Assim, o ideal concreto em que se baseia esse processo educativo há de ser, justamente, a eleição de qual seria o “repertório de ações” que integraissem o

20 CAVALCANTE, *op. cit.*, 2006.

21 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Algumas questões relacionadas à tributação no Estado contemporâneo: arrecadação e gasto eficientes, democracia e segurança nas relações. In: ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (Coord.). *Direito tributário: homenagem a Hugo de Brito Machado*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 162.

22 *Id.*, *ibid.*, *loc. cit.*

23 BUJANDA, Fernando Antonio Sainz de. *Teoría de la educación tributaria*. Madrid: Facultad de Derecho de Derecho de La Universidad Complutense de Madrid, 1967.

24 *Id.*, *ibid.*, p. 23, tradução livre.

comportamento de um “contribuinte educado”, as ações “valiosas e desejáveis”, nos termos de Bujanda, não apenas diante do que se pede ou determina ao contribuinte, mas também as atitudes as quais “derivem do tipo de cultura vigente em nosso tempo e, mais concretamente, dos princípios gerais inspiradores do ordenamento jurídico”.²⁵ Desta sorte, tais ações reuniriam, sobretudo, as condutas de cumprir perfeitamente com as obrigações tributárias e de fiscalizar a atuação estatal no âmbito tributário,

Interessante, porém, é a reflexão que faz Rejane Teresinha Scholz acerca do assunto, quando muitos mesmo desdenham uma ideia de educação tributária brasileira. Para a autora, “falar em educação tributária, diante de um contexto social tão complexo como o brasileiro, inclusive no que se refere à educação em geral, pode parecer, num primeiro momento, dispensável ou um tanto utópico”.²⁶ A própria autora, no entanto, ressalva que essa percepção esmaece ao se verificar que a própria educação deve considerar o desenvolvimento integral dos indivíduos, comportando, portanto, “facetadas ilimitadas”, não havendo impedimento, pelo contrário, para que as questões fiscais sejam também consideradas no processo educativo.

Nesse sentido, Sainz de Bujanda já aduzia que a problemática da educação tributária haveria de plasmar, sem dúvida, a problemática da educação em geral, uma vez que, “se o que fazemos é *qualificar* de tributária a educação, é óbvio que toda a problemática substantiva e básica será a da educação, considerada em geral”.²⁷ No dizer do autor, seria mesmo “supérfluo” ou mesmo redundante afirmar que a educação tributária está inserida no marco mais amplo do problema educativo, ou que “a educação tributária é, pura e simplesmente, a educação, mas referida a este setor da realidade político-social que chamamos vida tributária”.²⁸

Desta sorte, o propósito específico ou objeto de análise da Educação Tributária há de ser, justamente, o de “inventariar os problemas que a educação suscita quando se desenvolve no âmbito tributário”.²⁹ O autor defendia existir um “entroncamento” entre a educação tributária e o conceito geral de educação, sendo necessário possuir o último para compreender corretamente o primeiro, sobretudo para poder “julgar” a conduta do contribuinte.³⁰

Fala-se, então, numa “pedagogia tributária”, “pedagogia financeira” ou “pedagogia fiscal”, causando certamente espanto em quem já estranharia ouvir falar em “psicologia fiscal”³¹. A expressão tanto é válida que Bujanda a concebia não como uma mera técnica de se ensinarem os artigos, parágrafos, incisos e alíneas da

25 BUJANDA, *op. cit.*, p. 28, tradução livre.

26 SCHOLZ, Rejane Teresinha. *O princípio da informação no direito tributário*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Mestrado em Direito Econômico e Social. Curitiba: PUC-PR, 2005, p. 24-25. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2005-11-09T075302Z-231/Publico/RejaneScholzDto.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

27 BUJANDA, Fernando Antonio Sainz de. *Hacienda y derecho*. Estudios de Derecho Financiero. Madrid: Facultad de Derecho de Derecho de La Universidad Complutense de Madrid, 1963, p. 86.

28 BUJANDA, Fernando Antonio Sainz de. Teoría de la educación tributaria. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, v. 9, n. 24, 1967, Madrid: FDUM, 1967, p. 14.

29 BUJANDA, *op. cit.*, 1963, p. 86, tradução livre.

30 BUJANDA, *op. cit.*, 1967a, p. 23-24, tradução livre.

31 E realmente se encontram, na literatura estrangeira, títulos em “*psicología financiera*”, “*psychologie du contribuable*”, “*finanzpsychologie*”, “*steuerpsychologie*”.

legislação tributária aos contribuintes³², mas, sim, como um ramo da educação em geral. Afirmava o autor que “a pedagogia tributária não é senão um ramo da ciência educativa geral”, que se nutre, portanto, “de todo o corpo de doutrina que é próprio da Pedagogia e só persegue isolar, no conjunto de ideais e de métodos educativos, aqueles que são específicos do tipo de perfeição que se deseja quando o homem é contemplado como sujeito passivo da tributação”.³³

Ora, como poderia, realmente, querer um jurista formar ou educar um cidadão? Tem ele toda a expertise necessária, sem dúvida, para orientar o homem comum pelo melhor caminho nas veredas do Direito, não seria prudente que se lhe atribuísse a tarefa de “educar” ou “formar” – e não simplesmente informar – esse mesmo contribuinte. De forma efetiva, a pedagogia tributária poderia ser um capítulo da Economia financeira, nem do Direito financeiro, nem da Sociologia ou da Psicologia financeiras. O “educador fiscal” deveria possuir conhecimentos amplos nestas matérias para exercer com êxito essa ação intencional de aperfeiçoamento em que consiste, como se viu, a educação.

Assim como não poderia tal figura atuar como representante dos contribuintes diante da Administração Tributária ou da Jurisdição, também não se pode aceitar que a ideia de Educação Fiscal seja compreendida sem as preocupações que a educação em geral e a Pedagogia lhe impõem. A parte que cabe ao Direito Tributário e Financeiro, à Economia, à Sociologia das Finanças e demais ciências afins, na concreção de políticas educacionais-fiscais, seria a de fornecer elementos sobre os quais esses processos educativos deveriam se basear, especialmente. Deve estar atenta a Educação Tributária à complexidade da legislação tributária, reclamando uma simplificação ou, no mínimo, por hora, uma aclaramento de seus termos, expressões, siglas, até que as consiga compreender o “menos versado cidadão”³⁴, sendo tal a contribuição que pode (e deve) dar-lhe o Direito Tributário.

Deve-se salientar, igualmente, a necessidade ou mesmo a fundamentalidade da tributação, como meio precípio de custeio do Estado e, acima de tudo, de custeio dos direitos, dos mais básicos aos mais complexos. Deve-se também, sem dúvida, levar em conta o cenário de crise econômica e financeira em que se encontra o país, a qual mal pode acompanhar o contribuinte, diante da parcialidade das opiniões a que tem acesso, pelos meios de comunicação em massa. Esses elementos, trazidos do Direito, da Economia e da Sociologia, nas disciplinas suas que se dedicam às finanças públicas, vão munir a Educação Fiscal das informações necessárias para que possa, segundo um processo pedagógico, tornar os cidadãos conscientes de seu papel cívico enquanto contribuintes.

A “informação fiscal” constitui um dos métodos mais eficazes e idôneos nesse processo educativo, “dado que com ela podem eliminar-se o diminuir-se certas

32 As técnicas mnemônicas tão comuns nos cursos preparatórios para concursos públicos, que musicam artigos de lei, acepções doutrinárias ou excertos jurisprudenciais; que utilizam mapas mentais, esquemas; tais técnicas, que servem simplesmente para que os concursandos assimilem o máximo de informação possível – a ser medida nos rigorosos certames a que se submetem – jamais poderia ser confundida com uma ideia de “educação jurídica” ou, no campo da presente pesquisa, com “educação tributária”.

33 BUJANDA, *op. cit.*, 1963, p. 100-101, tradução livre.

34 PONT MESTRES, *op. cit.*

presunções atinentes ao gasto público que são suscetíveis de exercer um efeito nocivo sobre o comportamento do contribuinte”.³⁵ Em outras palavras, a informação dos contribuintes resolveria, a um só tempo, a problemática dos cidadãos que ignoram o fenômeno tributário ou resistem à tributação por desconhecerem suas peculiaridades, notadamente no que concerne à (tre)destinação destes recursos. Daí porque a educação fiscal tem tudo que ver com um outro princípio de tamanha relevância para o Direito Tributário num Estado de Direito democrático: o princípio da informação.³⁶

Em Espanha, com vistas à garantia desta informação, as reformas tributárias ocorridas nas décadas de 1920, 1950 e 1960 estatuíram procedimentos administrativos de consulta tributária e o dever da Administração Fiscal, em todas as suas instâncias, de informar ao público sobre seus fins, sua competência e funcionamento de seus órgãos e serviços distintos, sobretudo pelo que chama o autor de “oficinas de informação”. Outros instrumentos seriam publicações ilustrativas sobre a tramitação dos processos, diagramas de procedimento, organogramas, indicações básicas de localização, horário de funcionamento etc. Essas informações, por mais simples que pareçam ser, provocam, quando não fornecidas perfeitamente, inegável distanciamento dos cidadãos.

Nesse sentido, o contribuinte, por conta da educação tributária, estará menos predisposto a resistir à tributação, uma vez consciente de sua relevância e dos fundamentos que ensejam a cobrança, e, por outro lado, estará mais atento aos momentos em que a administração pública venha a agir com arbitrariedade.³⁷ Para Hugo de Brito Machado, “o contribuinte só estará bem educado se, além de cumprir os próprios deveres, estiver disposto a velar para que os órgãos administrativos cumpram também os seus, atacando, com os remédios jurídicos pertinentes, qualquer comportamento arbitrário do fisco”.³⁸ Ademais, além de contribuir para uma diminuição resistência, o contribuinte “bem-educado” se ocupará também dos momentos de depois que a relação tributária se esgota, ou seja, fiscalizando também as finanças, os gastos públicos, os orçamentos – a necessária “ampliação do foco” a que se já referia Cavalcante.³⁹

No âmbito internacional, de relatório elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e pela Fundação Internacional e Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas, percebe-se que mesmo nações menos desenvolvidas econômica e politicamente já se têm sensibilizado em relação à educação fiscal como política pública necessária, legitimadora. O relatório indica diversos programas de pedagogia tributária, utilizando das mais diversas metodologias, em países como África do Sul, Bangladesh, Butão, Burundi, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, El Salvador, Estônia, Guatemala, Jamaica, Líbano, Malásia, Mauritânia, Marrocos, México, Moçambique, Nigéria, Peru, Quênia, Ruanda,

35 BUJANDA, *op. cit.*, 1967a, p. 147, tradução livre.

36 SCHOLZ, *op. cit.*

37 BUJANDA, *op. cit.*, 1963.

38 MACHADO, Hugo de Brito. *Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2009, p. 208. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4003/arquivo5668_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 fev. 2021.

39 CAVALCANTE, *op. cit.*, 2006.

Senegal, Singapura, Turquia, Uruguai e Zâmbia, além do próprio Brasil, com seu PNEF e programas estaduais e municipais.⁴⁰

Outro relatório, elaborado por Borja Díaz Rivillas e Antonio Henrique Lindemberg Baltazar, indica que a educação fiscal tem evoluído bastante na América Latina, despontando como principal instrumento de contorno ao que chamam de “*tax noncompliance*”, que poderia ser muito bem traduzido como resistência fiscal⁴¹. Os autores apresentam um dado de que apenas 44% dos latino-americanos consideram que as políticas públicas melhoram suas vidas, julgando o restante (muitas das vezes por ignorância) as políticas públicas como prejudiciais, desnecessárias ou insuficientes.⁴² Rivillas e Baltazar igualmente asseveram que as falhas no cumprimento das obrigações fiscais estão também intimamente ligadas o enfraquecimento dos valores democráticos, simultaneamente pela falta de honestidade dos governantes (*lack of honesty*) e pela falta de consciência dos governados (*lack of awareness*).⁴³

Nesse sentido, a ideia educação tributária, como já experimentada no Brasil e no mundo, quando pensada e posta em prática sob o manto do ideal de democracia participativa, há de levar, sim, ao que se tem consagrado chamar de cidadania fiscal, de democracia fiscal ou de “fiscalidade participativa”, na esteira do pensamento de Boaventura de Sousa Santos. Em tal concepção, para o autor, deve ser possível, acima de um certo patamar de financiamento de serviços do Estado, que “os contribuintes possam vincular parte dos impostos que pagam ao financiamento de certos serviços”, como para o custeio da saúde, da educação, dos transportes públicos, “ou à proibição de serem utilizados para o financiamento de certos serviços (por exemplo, compras de material de guerra, participação em acções bélicas, energia nuclear)”.⁴⁴ E essa ideia já vem sendo implantada nas legislações, sobretudo municipais, brasileiras.

Em Belo Horizonte, Minas Gerais, com uma ideia de “tributo participativo”, na qual a democracia é reconhecida como dialética “insuperável e inafastável”, a fiscalidade participativa foi concebida no 1º Relatório da Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária do Município, criada pelo Decreto Municipal n. 11.943/2005, como “um processo em que o contribuinte não atua apenas simbolicamente, por meio da representação parlamentar, mas em que a informação, a comunicação, a renovação do consentimento ao tributo estão em permanente processo”.⁴⁵ Idealiza-se uma “reaproximação entre a administração

40 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; FUNDAÇÃO INTERNACIONAL E IBERO-AMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Building tax culture, compliance and citizenship: a global source book on taxpayer education*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#_WxD7Pojytpg>. Acesso em: 20 jul. 2021.

41 Os autores também utilizam as expressões *tax evasion* (evasão), *tax avoidance* (“anulação”) e *smuggling* (contrabando), indicando a multiplicidade de espécies que contém a resistência fiscal.

42 RIVILLAS, Borja Díaz; BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Tax education and citizenship in Latin America, *Tax Administration Review*, n. 38, feb. 2015, p. 44-67. Disponível em: <http://educacionfiscal.org/files/2015-05/rew-38_rivillas_baltazarenglish.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

43 *Id.*, *ibid.*

44 SANTOS, Boaventura de Souza. *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 104-105.

45 COMISSÃO PERMANENTE DE REVISÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO. 1º Relatório da Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária ao Prefeito de Belo Horizonte, *Revista Internacional de Direito Tributário*, Associação Brasileira de Direito Tributário, v. 4, jul./dez. 2005, Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 406. Disponível (parcialmente) em: <https://books.google.com.br/books?id=yYuKTAwMkVsC&dq=%22fiscalidade+participativa%22+boaventura&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s>. Acesso em: 18 jul. 2021.

[tributária] e os contribuintes”, a qual deve pautar-se na confiança e na boa fé e sofrer, periodicamente, revisões, de modo a aperfeiçoar-se cada vez mais.

O mesmo Relatório já advertia, àquela época, que a quebra dessa confiança entre cidadãos e Estado e a descrença nas instituições públicas, no valores, na própria autoridade, inclusive a fiscal, tão características da atualidade, vêm-se acentuando no país, “recrudescidas que são, continuamente, as notícias de malversação do dinheiro público e na mesma proporção em que se registra o aumento na arrecadação de impostos, desmentindo-se as promessas governamentais de sua redução”.⁴⁶ No Brasil de hoje, que passa por uma crise econômica, financeira, institucional ou mesmo moral sem precedentes, essa preocupação é ainda maior.

Certo é, por outro lado, que já são reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, esferas em que uma “cidadania fiscal-participativa” poderia (ou mesmo deveria) ocorrer efetivamente, como é o caso dos famosos “Conselhos de Contribuintes”, ligados à Administração Pública Tributária. No âmbito federal, tais conselhos estão legalmente previstos desde há muito tempo, criados já em 1924, pelo Decreto n. 16.580, de 4 de setembro daquele ano, que então regulamentava o Imposto de Renda. Nos termos dos arts. 16 e seguintes daquela norma, os conselhos seriam compostos por representantes da sociedade, notadamente das categorias econômicas e profissionais, tendo competência para julgar os recursos administrativos iniciados pelos contribuintes junto às Delegacias da Receita Federal.

Tais esferas foram absorvidas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, criado no final do ano de 2008, por Medida Provisória (MP n. 449) do então Presidente da República, Luís Inácio “Lula” da Silva, concentrando numa só estrutura os três conselhos anteriores, os quais, respectivamente, julgavam recursos em matéria de Imposto de Renda (Primeiro Conselho), recursos envolvendo os demais impostos e contribuições federais (Segundo Conselho) e recursos em matéria aduaneira (Terceiro Conselho). A MP n. 449 foi convertida em Lei em 2009, qual a Lei n. 11.941, de 27 de maio daquele. À semelhança da previsão federal, os Estados e o Distrito Federal igualmente possuem órgãos paritários com representantes de fora da máquina estatal competentes para a julgar recursos envolvendo a tributação de sua competência.

Não sendo necessário entrar no mérito das limitações, falhas ou mesmo dos escândalos envolvendo tais conselhos, notadamente o CARF, é de clareza solar que uma ideia de participação social na política tributária não se vai efetivar por meio de um conselho que “apenas” julgue recursos administrativos, mesmo que paritário e contendo representantes da sociedade. A atuação destes espaços é fundamental, sem dúvidas, porém é insuficiente – tanto para os próprios fins quanto para um fim maior de “democracia fiscal”, “fiscalidade participativa”. Tais ideias ou ideais reclamam

⁴⁶ COMISSÃO PERMANENTE DE REVISÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO. 1º Relatório da Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária ao Prefeito de Belo Horizonte, *Revista Internacional de Direito Tributário*, Associação Brasileira de Direito Tributário, v. 4, jul./dez. 2005, Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 406. Disponível (parcialmente) em: <https://books.google.com.br/books?id=yyuKTAwMkVsC&dq=%22fiscalidade+participativa%22+boaventura&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s>. Acesso em: 18 jul. 2021.

espaços mais propositivos, participativos, e que cuidem da política tributária em momentos anteriores à instituição dos tributos (e não apenas no momento de conflito, em fases recursais etc.).

Experiências internacionais, como a do Conselho de Impostos (*Conseil d'Impôts*) francês, que dera lugar ao Conselho de Coletas Obrigatórias (*Conseil des Prélèvements Obligatoires*), ligado à *Cour de Comptes* francesa, similar ao Tribunal de Contas da União brasileiro, inspiram no sentido de que a política fiscal pode, sim, e até deve ser revisitada, não apenas para ter o consentimento à tributação reavivado na sociedade, mas também para que seus efeitos econômicos e sociais (além dos efeitos políticos) sejam também analisados. Tanto é que o referido *Conseil* está “encarregado de apreciar a evolução e o impacto econômico, social e orçamentário das imposições fiscais juntas, assim como de formular recomendações sobre toda questão relativa a estas imposições”.⁴⁷

Fato é que a tradição francesa de considerar uma perspectiva democrática para as questões fiscais é nada recente. Nas leituras que orientaram o presente trabalho, topou-se com obra datada de nada menos que de 1886 – quando o Brasil ainda era Império –, qual a obra *Les solutions démocratiques de la question des impôts*, reunindo conferências do Senador Léon Say. Àquela época, o autor já denotava preocupação com a equidade necessária no equilíbrio na instituição de tributos diretamente vinculados ao patrimônio dos contribuintes ou vinculados ao consumo (a antiga distinção entre tributos “pessoais” e “reais”), reconhecendo também a problemática da tributação indireta.⁴⁸

Para Léon Say, a democracia avança ao mesmo tempo que “preconiza o reestabelecimento dos impostos diretos sobre o rendimento e sobre o capital, proscree impostos indiretos, e o faz a partir do ponto de vista da justiça”. Isso porque os tributos indiretos lhe parecem injustos, “não somente porque não distribuem equitativamente os encargos, mas porque não permitem apreciar-se exatamente a incidência dos tributos”.⁴⁹ Tais preocupações, que atravessaram os séculos, fazem-se refletir ainda nas políticas de participação cidadã francesas, como a dos conselhos fiscais ligados às Cortes de Contas.

No Brasil, iniciativas como a experimentada em Belo Horizonte deveriam mesmo ocorrer em âmbito federal, conforme estabeleça o art. 52, inciso XV, da CF de 1988, como prerrogativa do Senado Federal a de “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Nesse sentido, foi aprovada a Resolução n. 1 de 2013 daquela Casa do Congresso, adequando seu Regimento Interno a tal competência

47 FRANÇA. LOI N° 2005-358 DU 20 AVRIL 2005 TENDANT À CRÉER UN CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES. Paris: JORF, n. 93, 21 avr. 2005, p. 6973, texte n. 2, tradução livre. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238244&categorieLien=id>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

48 SAY, Léon. *Les solutions démocratiques de la question des impôts*: conférences faites à l'Ecole des Sciences Politiques. Tome Premier. Paris: Guillaumin et Cie., 1886.

49 *Id.*, *ibid.*, p. 38.

(arts. 99-A e de 393-A a 393-F). Todavia, até o presente momento, pouco se teve de *feedback* dos representantes de toda a Federação, mesmo passados vários anos da reforma constitucional que incluiu tal competência (Emenda Constitucional n. 42 de 2003).

Fato é que mais esse “absenteísmo” dos representantes brasileiros, que claramente descumprem com um mandamento constitucional (e regimental, desde 2013), só reflete as dificuldades de concreção de uma democracia fiscal brasileira “de cima para baixo”, isto é, que irradie de Brasília para todo o território nacional. Além de sequer possuir uma cultura democrática consolidada – nem poderia, após séculos como colônia, um longo período de monarquia e uma República que ora foi governada por oligarcas, ora o foi por ditadores –, a extensão geográfica do país e a centralização de muitos tributos no âmbito da União despontam como empecilhos.

Posto isto, questiona-se em que âmbito administrativo, levando-se em conta um país com dimensões continentais como o Brasil, haveria maior probabilidade de que realmente ocorra uma relação mais democrática entre o contribuinte (cidadãos) e o Fisco (Estado). Inegavelmente, é nos municípios que a ideia de democracia fiscal tem maiores chances de serem efetivadas, como se percebeu do exemplo trazido de Belo Horizonte-MG. Nesse sentido, dedica-se agora, ainda que com poucas linhas, e caminhando para uma conclusão, a desenhar o município como espaço mais propício para as políticas de educação fiscal e, conseqüentemente, para a consagração de uma verdadeira cidadania fiscal.

3. EXPERIÊNCIAS DE FISCALIDADE PARTICIPATIVA E EDUCAÇÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS

Consoante visto até aqui, a democracia é elemento essencial, início, meio e fim do Estado de Direito democrático, regime segundo o qual se constitui a República Federativa do Brasil, inclusive elegendo a cidadania como princípio fundamental (art. 1º, II, da CF/1988). Assim deve ser em todo o Estado brasileiro, não importando a esfera administrativa nem a disciplina jurídica de que se ocupe. Nesse sentido, em que pese consistir, a um só tempo, em direito fundamental (dos contribuintes) e diretriz (do Fisco), o princípio democrático ainda dista bastante da fiscalidade brasileira. Conforme já salientado, ademais de refletir a imaturidade democrática do Brasil, tal problemática se dá especialmente por conta das dimensões continentais do país, uma vez que a participação política da população na tomada das decisões políticas – nas quais se incluem as decisões fiscais – é sempre tida como dificultosa ou custosa, no sentido temporal e no econômico.

Nesse sentido, como relata José Renato Gaziero Cella, “se o exercício da democracia direta, mesmo em países de dimensões geográficas e populacionais reduzidas, encontra sérios óbices”⁵⁰ e, em Estados muito grandes, os instrumentos

50 CELLA, José Renato Gaziero. Representação política, democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira. In: MEZZAROBBA, Orides; GALINDO, Fernando (org.). **Democracia eletrônica**. Lefis 11. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, p. 227.

da democracia semidireta se tornam muito caros, a alternativa mais plausível é, sem dúvida, iniciar-se uma “virada democrática” na dinâmica fiscal no âmbito dos municípios. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 inaugurou no país uma forma federativa de Estado com fortalecimento da descentralização e da democracia⁵¹, em que se conferira maior autonomia ao município, pela primeira vez no ordenamento pátrio com a condição de ente federativo autônomo, de componente da Federação (art. 1º, *caput*, e art. 18, *caput*, da CF/1988).

De outra banda, para João Baptista Herkenhoff, é o município a base da vida política, onde a cidadania mesmo começa, uma vez que “antes de ser um cidadão brasileiro consciente [...], a pessoa tem de ser um munícipe consciente”.⁵² Isso se deve porque os representantes municipais, *i.e.* Prefeitos e vereadores, possuem, ao menos em tese, “um contacto direto e diuturno com o povo, bem mais que governadores e deputados estaduais e bem mais ainda que os titulares de funções públicas no plano federal”. Desta sorte, o povo acaba por poder exercer pressão direta sobre o poder público municipal, diante de tal proximidade. À exceção das capitais dos Estados e de Brasília, a sociedade mal tem um vislumbre das esferas administrativas estaduais e federais, a não ser pontualmente.

Nesse sentido, no dizer de Maria Lírida Mendonça e Marcus Holanda, ademais de corresponder, no contexto democrático em que se insere o Brasil, à “base da organização política e social, havendo uma relação próxima entre o administrado e o ente federado, criando maiores possibilidades de acertos nas políticas públicas”⁵³, é o município responsável pelo planejamento de ações as quais devem possibilitar um pleno desenvolvimento local, como o desenvolvimento humano e econômico, pautas que em muito se comunicam com a política fiscal. Diante de tamanha relevância, não se poderia conceber qualquer outro regime que não o democrático-participativo para a gestão da coisa pública municipal, sobretudo por que o próprio constituinte elegera o município como “ponto fundamental na afirmação da democracia”.⁵⁴

Fato é que a própria história do município e da cidade, valendo sempre lembrar a distinção doutrinária entre tais conceitos, mostra-os como verdadeiros “berços” da democracia. Foi na cidade-Estado grega de Atenas que surgiu a própria ideia de democracia. Já o *mnicipium* romano surgira como unidade político-administrativa ao final da República de Roma, criada com o fito de manter uma dominação pacífica das cidades conquistadas à força, concedendo-se a tais localidades certa autonomia para a elaboração de corpos normativos próprios e para a eleição de representantes. Ocorreu que, ademais sucumbirem tanto o ideal democrático da cidade grega como o da autonomia municipal romana, respectivamente, nos subseqüentes períodos

51 MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito Municipal em Movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 42.

52 HERKENHOFF, João Baptista *apud* RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. *Nomos*: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 24, 2005, p. 75-86. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12286/1/2005_art_flrodrigues.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

53 MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e; HOLANDA, Marcus Mauricius. A Administração Pública Municipal como Fomentadora do Desenvolvimento Social e Econômico. *Sequência*, v. 37, n. 74, 2016, Florianópolis: UFSC, 2016, p. 208. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n74/0101-9562-seq-74-00207.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2021.

54 MENDONÇA; HOLANDA, *op. cit.*

de tirania e Império, a relevância política das cidades e dos municípios caiu bastante durante a Idade Média, por conta de uma “ruralização” provocada pelo modo de produção feudal.

Incursoes históricas à parte, sabe-se ser fundamental a participação da sociedade sobretudo nas decisões que lhe venham a atingir mais diretamente, mais imediatamente, consistindo sua atuação em legítimo exercício do direito (fundamental) de participação política. Desta sorte, a Administração Municipal não se pode fundar em razões alheias à vontade da população a ser atingida por suas decisões. Na determinação do famoso “interesse local”, a norma ou política pública municipal não se pode basear apenas nos pareceres técnicos, nos especialistas, consistindo tal postura em arrematada ofensa a qualquer ideia contemporânea de democracia. Em verdade, trata-se de reprovável tecnocracia, regime entre os tantos que se encontram diametralmente opostos à democracia, como posturas “antitéticas”.

Por outro lado, conforme aduz José Afonso da Silva (2010), uma vez constituída de subsistemas político-administrativos, econômicos, familiares e mesmo simbólicos com que se identificam e de que dependem os cidadãos, a municipalidade corresponde ao aparato estatal que lhe é mais próximo: é o Estado que o povo “vê”.⁵⁵ Deve, por isto, a Administração Municipal (re)vestir-se de conteúdo obrigatoriamente democrático, de participação política, de audiência da população, mediante os já consagrados instrumentos da democracia semidireta e iniciativas que viabilizem uma democracia participativa.⁵⁶ Foi por essa razão que o Constituinte conferiu aos municípios maior autonomia, de um lado para a estabilização sócio-política e institucional do próprio Estado, e de outro, justamente, suscitando “a participação popular na elaboração de suas prioridades”.⁵⁷

Com efeito, é nesse contexto que se avulta, como elemento essencial, o conceito legal de “gestão democrática”. O desenvolvimento metropolitano enseja uma nova disciplina jurídica da municipalidade – a qual só seria absorvida principalmente pelo ordenamento pátrio por meio de uma nova disposição constitucional. Eros Roberto Grau antecipava que “o intenso crescimento urbano determina, como fato característico do século XX, o aparecimento dos centros metropolitanos”, como processo de crescimento pelo qual “em torno de determinados núcleos urbanos outros se vão agregando, integrando-se a ponto de comporem nova realidade urbana”.⁵⁸

Ali, ainda nos anos 1970, defendia o autor, o qual começava a vislumbrar as assim chamadas “regiões metropolitanas”, que certo equilíbrio municipal deve ser preservado “na medida em que as funções primordiais da sua comunidade estejam ordenadamente dispostas sobre seus limites”, no sentido que essa “infra-estrutura existente possibilitará, dentro de um razoável grau, a integração da comunidade

55 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

56 BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

57 PONTE NETO, José Júlio da. *Poder público local e cidadania: atores políticos sociais na construção da democracia participativa no município de Fortaleza - uma análise dos anos de 1990 a 2004*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

58 GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. 1. ed., São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 5.

dentro do espaço municipal”.⁵⁹ Essa integração a que se referia o autor haveria de se consagrar, justamente, na dialética entre o pungente “interesse local” e a nascente ideia de “gestão democrática”, que despontava como ideal de participação no âmbito municipal. Fato é que a CF/1988 se dedicara exaustivamente à organização estatal (Título III) de modo a construir um Estado de Direito democrático, daí porque esse ideal também se refletiria na disciplina constitucional da municipalidade.

Nesse sentido, a gestão democrática e a participação popular foram, destarte, expressamente previstas como mandamentos constitucionais sobre a administração municipal, consoante o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988. Ao versar sobre a Política Urbana, a CF, pelo disposto em seu art. 182, confere ao Poder Público municipal a incumbência de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Assim, no mesmo espírito que influenciara a Constituinte, foi editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, qual o Estatuto da Cidade, quando se passa a tratar de um verdadeiro “direito à cidade”, como direito fundamental de feição urbanística a uma cidade socialmente desenvolvida, sustentável e democrática.⁶⁰

No dizer de Nelson Saule Júnior, nos termos do art. 2º, inciso II, do referido Estatuto, “é estabelecida a diretriz da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos [...]”.⁶¹ Com efeito, o mesmo diploma dedica capítulo específico para o trato da gestão democrática da cidade, qual o Capítulo IV. Assim, a gestão democrática da cidade é refratária do princípio da soberania popular, inscrito no Parágrafo único do art. 1º da CF/1988, no âmbito local, sendo “obrigatória e significativa a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.⁶²

Diante disso, a municipalidade representa o espaço mais propício para o desenvolvimento de políticas públicas de educação fiscal, não apenas com vistas a superar o problema da resistência fiscal, mas a fim de que se torne mesmo possível a consagração de uma cidadania fiscal. Ocorre que, mesmo não sendo recentes os programas brasileiros nesse sentido, a maioria deles é coordenada pelas fazendas da União, dos Estados e do Distrito Federal, como relata Debora Maia.⁶³

Segundo Maia, “os programas de educação fiscal, ao contrário do que se possa imaginar, já existem há pelo menos quarenta e cinco anos, principalmente com o desenvolvimento de projetos para jovens e crianças”, datando de 1969 um

59 *Id.*, *ibid.*, p. 8.

60 SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 2007.

61 SAULE JÚNIOR, *op. cit.*, p. 55.

62 MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao estatuto da cidade: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo, SP: Atlas, 2001, p. 134.

63 MAIA, Debora Bezerra de Menezes Serpa. *Tributação indireta e cidadania fiscal: uma análise dos mecanismos de conscientização para mitigação da anestesia fiscal*. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2015. Disponível em: <<http://pergamumweb.sti.ufc.br:8080/pergamumweb/vinculos/000025/0000259c.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

dos primeiros projetos da Receita Federal nesse sentido, de nome “Operação Bandeirante”.⁶⁴ Encontram-se, porém, iniciativas pelo Brasil no sentido de se consolidar realmente uma política de “educação fiscal municipal”. São exemplos os da Prefeitura Municipal de João Pessoa, de São Paulo, de Blumenau, de Curitiba e Porto Alegre. O “PMEF”, sigla para Programa Municipal de Educação Fiscal, de João Pessoa, foi implantado no município por meio do Decreto nº 6.627, de 18/08/2009, em consonância com o PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal, coordenado pela ESAF (Escola Superior de Administração Fazendária).

No âmbito de Fortaleza, as iniciativas municipais em sede de educação fiscal são similares. Destaque para o Programa “Nota Fortaleza”, inspirado em demasiados outros como o “Sua Nota Vale Dinheiro”, do Governo do Estado do Ceará. Iniciativa louvável, uma vez que o programa “tem o objetivo de estimular nas pessoas o hábito de pedir notas fiscais aos prestadores de serviços [...] contribuindo no combate à sonegação fiscal e no retorno dos impostos em investimentos na Cidade”. No dia 17 de abril de 2017, a Secretaria de Finanças do Município, órgão ligado à Prefeitura Municipal, realizou o 35º sorteio do projeto, distribuindo ao todo 114 prêmios, entre R\$ 500 e R\$ 30 mil, como forma de estímulo aos contribuintes recolheram devidamente as notas relativas aos produtos e serviços consumidos.⁶⁵

Ocorre que a pauta da educação fiscal no Município de Fortaleza, no entanto, perpassa o combate à sonegação do ISSQN, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, cujos normativos requerem, como obrigação acessória, a emissão de nota fiscal. Desta sorte, a Prefeitura Municipal de Fortaleza possui também uma Cédula de Educação Fiscal e um Programa de Educação Fiscal (PEF), também ligados à SEFIN. Dos valores que estabelecem como seus, tais programas se propõem a realmente seguir uma pedagogia financeira, segundo “um processo de ensino e aprendizagem”, tendo por objetivo estimular uma cidadania participativa e consciente.⁶⁶

Com efeito, o PEF de Fortaleza foi criado pela Lei Ordinária Municipal n. 9.825/11, tendo por objetivo “estimular o pleno exercício da cidadania e propiciar relação harmoniosa e participativa entre o cidadão e o governo Municipal”, além de promover uma conscientização dos participantes “para a função socioeconômica dos tributos”.⁶⁷ Elogio também merece o respeito à etimologia do que seria uma pedagogia financeira, ou seja, dedicada desde já aos pequenos: a SEFIN e o Governo Municipal apoiaram a publicação de obras infanto-juvenis em educação fiscal, entre elas as intituladas *O grande debate de Professor Tributino com João Leso*, de Klévisson Viana, e *Os Tributos e a Cidade*, de Raymundo Netto, adotáveis como paradidáticos nas escolas da rede pública municipal de ensino.

64 *Id., ibid.*, p. 129.

65 PREFEITURA realiza o 35º sorteio do Nota Fortaleza com mais um sorteio. *Portal SEFIN*. Prefeitura Municipal de Fortaleza. 17 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/noticias/3794-nota-fortaleza>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

66 *Id., ibid.*

67 LEI N. 9.825, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2011. Dispõe sobre a instituição do Programa Educação Fiscal do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 2011. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Legislacao/Leis/2011/LEI_N9825_2011_educacao_fiscal_2011.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2021.

Tais obras dedicam-se a, justamente, tentar passar da forma mais didática possível – sobretudo pelo público a que se destinam – informações que tendem a ser demasiado complexas até mesmo para os adultos. No Portal da SEFIN, podia ser encontrado (hoje não mais disponível), igualmente, um jogo para computador, de nome *Educação Fiscal e Cidadania*, disponível para *download* gratuito. O arquivo (compactado no tipo “.zip”) não é muito grande, de cerca 90Mb (noventa *megabytes*), podendo ser “baixado” e instalado em qualquer computador, sem grandes exigências de *hardware*, porém apresentando alguns travamentos. Até 6 (seis) crianças podem ser jogadores de uma mesma partida.

No *game*, os participantes percorrem um tabuleiro de 150 (cento e cinquenta) casas, onde cada uma destas corresponde a uma situação em cidadania fiscal. Avança quem possui posturas positivas, como o pagamento de tributos, a negociação de débitos, pagamento de parcelas acertadas etc. Retrocede, por outro lado, quem é inadimplente, quem não cumpre com obrigações acessórias e, ainda, quem tem condutas “anticidadãs”, e.g. jogar lixo no chão ou destruir um patrimônio público municipal. Os gráficos são razoáveis, sobretudo para uma geração de crianças bastante exigente neste quesito, sendo equilibradamente coloridos e desenhados, resultado do trabalho computação gráfica da empresa contratada pela prefeitura.

Entende-se, porém, que o jogo peca por utilizar de expressões demasiado complexas e carregadas da negatividade burocrática das obrigações acessórias, como “boleto”, “quitação”, “nota fiscal”, “revisão cadastral”, “Certidão de Dívida Ativa”, “Nada Consta” etc. Aparecem também explicações não muito didáticas do que seriam o IPTU, o ITBI e o ISSQN. Esse problema, de uma nomenclatura complexa até às pessoas adultas, torna a proposta de “educação” (fiscal) totalmente impraticável. Outro ponto criticável é que o jogo insiste, ainda que não muito incisivamente, no maniqueísmo entre “pagador” e “inadimplente”, entre os comandos “você pagou, avance casas!” e “você não pagou, volte tantas casas!”. Pecam por esse minimalismo tais programas, ao insistirem em presunções ou imagens já tão enraizadas no senso comum, que só conturbam ou perturbam o imaginário do cidadão ante o Fisco.

Percebeu-se, nesse sentido, que, à mesma maneira como os acertos do PNEF (nacional) inspiram os acertos das Prefeituras, igual ocorre com os equívocos: há alguns anos a Receita Federal deu ao seu programa de pedagogia fiscal nada menos que o nome de *O Leãozinho*⁶⁸, não adiantando o sufixo diminutivo para retirar a imagem (negativa) da arrecadação de seu principal tributo, o Imposto de Renda. A Receita disponibiliza na internet uma interface bem elaborada para a educação fiscal infantil, rica de conteúdo, com informações sobre a atividade fiscal do Estado, vídeos pedagógicos, jogos, fábulas e outras histórias no assunto. Peca, no entanto, ao colocar um leão(zinho) como guia do menino “Mateus”, personagem principal das

68 Pelo endereço eletrônico <<http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>>, a criança tem acesso a uma plataforma bastante lúdica e instrutiva, com um material graficamente bem elaborado e interativo (jogos, vídeos, animações etc.). No mesmo sentido, a Receita Federal publica na rede ainda os “almanaques” da “Turma do Leãozinho”. Mesmo correspondendo a uma iniciativa louvável, realmente pautada na proposta de educação fiscal, peca por insistir ainda na imagem (negativa) do “leão”, da qual já se deveria ter desvincilhado o Imposto de Renda e o próprio Fisco.

historinhas. Como bem salientara Denise Lucena Cavalcante, o sistema tributário deve mudar, por início, nesses pequenos detalhes, extinguindo-se essa simbologia do fisco como “predador” dos contribuintes.⁶⁹

A autora, no entanto, em capítulo da obra *15 anos do Programa de Educação Fiscal do estado do Ceará*, ressalta os avanços conquistados a nível federal e estadual (Ceará), sobretudo por ampliarem seus objetivos e perspectivas, passando também a focarem “no cuidado da sociedade em relação ao papel econômico e social dos tributos, englobando esclarecimentos formais sobre a aplicação dos recursos”.⁷⁰ Frise-se que, em Fortaleza, antes do início do PEF, ainda em 2008, viu-se iniciativa bastante louvável nesse sentido, qual a do curso *Controle Social das Contas Públicas*, organizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, com apoio da Fundação Demócrito Rocha. Outras iniciativas nesse sentido vieram em 2011 e, mais recentemente, em 2015, com o curso *TCE – Controle Cidadão*.

Tais iniciativas, a despeito de realmente representarem avanços na problemática da (falta de) democracia no âmbito dos municípios, confrontam realidade ainda muito longe da perfeição. O certo é que, diante do que já se tem de apanhado científico e empírico, de que uma sociedade mais (cons)ciente de suas finanças tende a reputar menos autocrática sua tributação e, por tabela, sua Administração, ainda são demasiado necessárias políticas públicas que reconheçam a psicologia das finanças e a pedagogia fiscal como instrumentos democráticos que são. E mais: tais políticas públicas, à semelhança do que foi exemplificado da Receita Federal e da Secretaria de Finanças de Fortaleza/CE, com a utilização de jogos virtuais, devem realmente explorar a gama de novas tecnologias da informação e comunicação hoje disponíveis.

Nesse sentido, fato é que, do Relatório organizado pela OECD e FIIAP, percebem-se várias iniciativas mundo afora que aplicam *on-line*, no mundo virtual, justamente, as ideias de democracia participativa e a educação fiscal, como caminhos entrelaçados que são, rumo a uma fiscalidade participativa. Os programas de educação fiscal do Chile e da Estônia, por exemplo, dão-se pela rede mundial de computadores; na Costa Rica e no Uruguai, utilizam-se jogos de computador.⁷¹ É o caminho, sem dúvida, que, felizmente, já vem o Brasil trilhando, considerando-se os programas de Educação Fiscal da União, dos Estados, do DF e das capitais.

69 CAVALCANTE, Denise Lucena. Diretrizes constitucionais do sistema tributário brasileiro. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 29, n. 2, 2009, p. 23-38. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12220/1/2009_art_dlcavalcante.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

70 Id., Programa de Educação Fiscal no Brasil: enfatizar o gasto público. In: NETO, Argemiro Torres; MACHADO, Sandra Maria Olimpio (Coords.); MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Maria Vidal. *15 anos do Programa de Educação Fiscal do estado do CEARÁ: memórias e perspectivas*. Fortaleza: Fundação SINTAF, 2014, p. 20. Disponível em: <<http://www.fundacaosintaf.org.br/baixar.php?arquivo=arquivos/files/publicacoes/memorias.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2021.

71 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; FUNDAÇÃO INTERNACIONAL E IBERO-AMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Building tax culture, compliance and citizenship: a global source book on taxpayer education*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#_WXD7Pojytpg>. Acesso em: 20 jul. 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a dialética tantas vezes conflituosa da relação entre Fisco e contribuintes permanece sempre como desafio, tendo sido o deste trabalho dedicar-se às possíveis soluções levantadas para essa problemática que não consistam em políticas de dissimulação por meio de tributos indiretos - o “dar a volta” na resistência fiscal. A presente pesquisa mostrou caminho rumo a uma democracia fiscal a utilização de instrumentos como a educação fiscal, enquanto compreendida dentro do problema geral da Pedagogia, isto é, como enfoque pedagógico sobre a questão tributária – à mesma maneira que pode ser sociológica, econômica e juridicamente analisada.

Ora, tanto se sabe que jamais se conceberá Estado sem tributação, e, igualmente, não haverá tributação sem que ocorra, aqui e acolá, excessos por parte de quem arrecada ou por parte de quem é cobrado. O desafio vai residir, desta sorte, no quanto esses excessos podem ser diminuídos, de modo que se “apascente” essa relação tão cara à cidadania que é a relação jurídica tributária: a tributação, a despeito de historicamente apenas ter sido vista como mera transferência de valores, deve ser compreendida, na atualidade, como o custeio de direitos fundamentais que a si impõe os titulares destes, obrigando-se tanto Estado quanto contribuintes a cumprirem com seus deveres e a respeitarem não só princípios clássicos como a legalidade tributária, como também princípios que encerram novos valores, como a representatividade, a democracia, a informação e a própria educação.

Diante de tais constatações, as ideias ou ideais de democracia fiscal, cidadania fiscal e fiscalidade participativa despontaram, a um só tempo, como antíteses do atual cenário de resistência e como fins, mais do que meios, a serem conquistados pela sociedade, sobretudo por meio de uma efetiva educação fiscal. Esta pedagogia fiscal, entendida como ramo da educação em si, e não como disciplina do Direito Tributário ou das Finanças Públicas, propõe-se, justamente, segundo um processo pedagógico, a inteirar os cidadãos da realidade tributária. A partir dela, com o contribuinte “educado”, estará este menos disposto a resistir à tributação e mais disposto a fiscalizá-la e a fiscalizar o próprio Estado. A educação fiscal, desta maneira, faz-se perceber não apenas como uma educação para a cidadania fiscal, mas para a cidadania em geral; forma não apenas contribuintes, mas cidadãos.

Com efeito, considerou-se, por último, como mais viável e necessária a aplicação dos ditames da educação fiscal no âmbito dos municípios, sobretudo no contexto da chamada “gestão democrática da cidade”, sendo o município, por suas dimensões e proximidade com o contribuinte, mais propício a uma administração tributária mais democrática. Ao passo que muito do que se alega como justificativa para a resistência fiscal tem que ver com (a falta de) retorno da tributação, com a (i)legitimidade dos governos. Nessa senda, nada mais legítimo que o “interesse local”, sentido pela municipalidade, para atuar como medida de que há ou não esse retorno, de que é legítima ou não uma política tributária.

Para além da educação fiscal, a caminhada rumo a uma fiscalidade realmente participativa e cidadã tomou, sim, rumo mais certo com a Lei n. 12.741/2012, que obrigou a informação dos tributos incidentes no preço de produtos e serviços. Antes, por meio da Lei n. 12.527/2011 (“Lei de Acesso à Informação”, no mesmo sentido da Lei Complementar n. 131/2009, incluiu a transparência como elemento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), a qual também representou considerável evolução, não se pode negar. No âmbito financeiro, o resgate dos orçamentos participativos e planos plurianuais como instrumentos de efetivo envolvimento dos cidadãos, diminuindo-lhes o estranhamento, o desconhecimento, a ignorância em relação também aos egressos/gastos públicos.

Não se pode olvidar, porém, que muito pouco se tem discutido acerca de uma Reforma Tributária, a qual, pelo que o Governo já sinalizara em julho de 2017, vira logo em seguida à maçante aprovação da Reforma Trabalhista. Parece até estratégico, em se colocando em pauta o Sistema Tributário Nacional logo depois de um processo tão conturbado como que acarretara a Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, que a população, ainda se recuperando, lá venha querer discutir a tributação. Pelo contrário, os debates se resumirão, simplesmente, ao que a grande mídia veicular das posições dos governistas ou da oposição.

Ainda, também, pouco se tem amadurecido em torno da elaboração e promulgação de um Estatuto ou mesmo Código de Defesa do Contribuinte, não obstante diversos projetos nesse sentido já existentes: PLP n. 194/2001⁷², que traz instrumentos de defesa dos contribuintes; o PLP n. 70/2003⁷³, no mesmo sentido; o PLP n. 285/2005⁷⁴, que intenta alterar o CTN de modo a vedar a suspensão ou o cancelamento de inscrições em cadastro de contribuintes pela Administração Tributária, salvo em hipóteses específicas; o PLP n. 38/2007⁷⁵, que altera o CTN; o PL n. 2.557/2011⁷⁶, que tem por instituir um Código de Defesa do Contribuinte; e o PLS n. 298/2011⁷⁷, o qual estabelece normas gerais sobre direitos e garantias do contribuinte.

Não se pode negar, contudo, que nesse cenário de incertezas e de improdutividade legislativa, os ideais de democracia e cidadania fiscais, a um só tempo, figuram como objetivos consagrados pelo ordenamento vigente e possuem meios eficazes de efetivação, sobretudo por meio das políticas públicas de informação e educação fiscais. Esse caminho, o qual, conforme salientado parágrafos atrás, já se

72 BRASIL. Projeto de Lei Complementar. PLP 194/2001. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/27050>>. Acesso em: 28 set. 2022. Encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação desde 05/05/21.

73 BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 70, de 2003 (Complementar). PLC n. 70/2003. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63306>>. Acesso em: 28 set. 2022. Arquivado, dele tendo sido promulgada a Lei Complementar Federal n. 118, de 9 de fevereiro de 2005, que tratou de diversas matérias, especialmente acerca da tributação das empresas em dificuldade (recuperações e falências).

74 BRASIL. Projeto de Lei Complementar PLP 285/2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/294975>>. Acesso em: 28 set. 2022. Apensado ao referido PLP 194/2001.

75 BRASIL. Projeto de Lei Complementar PLP 38/2007. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347286>>. Acesso em: 28 set. 2022. Apensado ao referido PLP 194/2001.

76 BRASIL. Projeto de Lei - PL 2557/2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=524272>>. Acesso em: 28 set. 2022. Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) desde 04/09/19.

77 BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2011 (Complementar). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100458>>. Acesso em: 28 set. 2022. Pronto para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ desde 18/02/20.

iniciou, contando com avanços, merece ainda devida atenção para que possa persistir. No âmbito dos municípios, pelas razões apresentadas, e levando-se em conta o que já vem sendo experimentado, essa fiscalidade participativa se mostra como caminho não apenas necessário, como também viável, ou mesmo incontornável.

Não se crê, obviamente, que a consagração de uma democracia fiscal no âmbito dos municípios vá dar conta da problemática geral da tributação brasileira, d'“o problema da resistência”, que diminua ou, ao menos, amenize a imagem cavernosa que ainda possui o Fisco – especialmente porque em nada podem dispor os municípios além de suas competências constitucionais. Acredita-se, porém, que, quando “educados” os contribuintes (cidadãos), passarão eles a compreender bem mais e melhor a dinâmica tributária, cientes de seus direitos e cumpridores de suas obrigações; passarão a fiscalizar a atuação do Estado na área fiscal; e passarão a dedicar-se mais à vida política – ainda que apenas virtualmente, porque é apenas como pode a maioria dos cidadãos –, sobretudo acompanhando as contas municipais e seus representantes mais próximos (Prefeitos e vereadores), se atentos estão ou não ao que se entenda por “interesse local”.

BIBLIOGRAFIA

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTELHO, Paula de Abreu Machado Derzi. *Sonegação fiscal e identidade constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. *Tributação no Brasil do século XXI*. Uma abordagem hermeneuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BUJANDA, Fernando Antonio Sainz de. *Hacienda y derecho*. Estudios de Derecho Financiero. Madrid: Facultad de Derecho de Derecho de La Universidad Complutense de Madrid, 1963.

_____. *Teoría de la educación tributaria*. Madrid: Facultad de Derecho de Derecho de La Universidad Complutense de Madrid, 1967.

_____. Teoría de la educación tributaria. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, v. 9, n. 24, 1967, Madrid: FDUM, 1967, p. 1-152.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Diretrizes constitucionais do sistema tributário brasileiro. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza*, v. 29, n. 2, 2009, p. 23-38. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12220/1/2009_art_dlcavalcante.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza*, v. 25, 2006, p. 67-78. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Programa de Educação Fiscal no Brasil: enfatizar o gasto público. In: NETO, Argemiro Torres; MACHADO, Sandra Maria Olimpio (Coords.); MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Maria Vidal. 15 anos do Programa de Educação Fiscal do estado do CEARÁ: memórias e perspectivas. Fortaleza: Fundação SINTAF, 2014, p. 20-30. Disponível em: <<http://www.fundacaosintaf.org.br/baixar.php?arquivo=arquivos/files/publicacoes/memorias.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2021.

CELLA, José Renato Gaziero. Representação política, democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (org.). *Democracia eletrônica*. Lefis 11. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, p. 217-257.

COMISSÃO PERMANENTE DE REVISÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO. 1º Relatório da Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária ao Prefeito de Belo Horizonte, *Revista Internacional de Direito Tributário*, Associação Brasileira de Direito Tributário, v. 4, jul./dez. 2005, Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 397-414. Disponível (parcialmente) em: <https://books.google.com.br/books?id=yyuKTAWMkVsC&dq=%22fiscalidade+participativa%22+boaventura&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s>.

Acesso em: 18 jul. 2021.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DURKHEIM, Émile. *L'education morale*. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

FRANÇA. LOI N° 2005-358 DU 20 AVRIL 2005 TENDANT À CRÉER UN CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES. Paris: JORF, n. 93, 21 avr. 2005, p. 6973, texte n. 2. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238244&categorieLien=id>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos* – direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. 1. ed., São Paulo: Bushatsky, 1974.

GRUPO de Educação Fiscal Municipal realiza atividade para escolas do Polo 5. Portal da Transparência. Prefeitura Municipal de João Pessoa. 11 jun. 2013. Disponível em: <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/409/grupo-de-educacao-fiscal-municipal-realiza-atividade-para-escolas-do-polo-5.html>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

LOBO, Maria Teresa de Almeida Rosa Cárcamo. O direito de não pagar tributo injusto – uma nova forma de resistência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 179-189.

MACHADO, Hugo de Brito. *Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4003/arquivo5668_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Algumas questões relacionadas à tributação no Estado contemporâneo: arrecadação e gasto eficientes, democracia e segurança nas relações. In: ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (Coord.). *Direito tributário: homenagem a Hugo de Brito Machado*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 145-164.

MAIA, Debora Bezerra de Menezes Serpa. *Tributação indireta e cidadania fiscal: uma análise dos mecanismos de conscientização para mitigação da anestesia fiscal*. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2015. Disponível em: <<http://pergamumweb.sti.ufc.br:8080/pergamumweb/vinculos/000025/0000259c.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao estatuto da cidade: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo, SP: Atlas, 2001.

MARINS, James. *Defesa e vulnerabilidade do contribuinte*. São Paulo: Dialética, 2009.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito Municipal em Movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo; HOLANDA, Marcus Mauricius. A Administração Pública Municipal como Fomentadora do Desenvolvimento Social e Econômico. *Sequência*, v. 37, n. 74, 2016, Florianópolis: UFSC, 2016, p. 207-232. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n74/0101-9562-seq-74-00207.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2021.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. 2010. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; FUNDAÇÃO INTERNACIONAL E IBERO-AMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Building tax culture, compliance, and citizenship: a global source book on taxpayer education*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#.WXD7Pojytpg>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PONT MESTRES, Magin. *El Problema de la Resistencia Fiscal: sus causas a la luz de la Psicología, su solución a través del Derecho Financiero y de la Educación Fiscal*. Prólogo del Prof. Fernando Sainz de Bujanda. Barcelona: Bosch, 1975.

PONTE NETO, José Júlio da. *Poder público local e cidadania: atores políticos sociais na construção da democracia participativa no município de Fortaleza - uma análise dos anos de 1990 a 2004*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

PREFEITURA realiza o 35º sorteio do Nota Fortaleza com mais um sorteio. *Portal SEFIN*. Prefeitura Municipal de Fortaleza. 17 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/noticias/3794-nota-fortaleza>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

PUVIANI, Amilcare. *Teoria della illusione finanziaria*. Palermo: Sandro, 1903.

RIVILLAS, Borja Díaz; BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Tax education and citizenship in Latin America, *Tax Administration Review*, n. 38, feb. 2015, p. 44-67. Disponível em: <http://educacionfiscal.org/files/2015-05/rew-38_rivillas_baltazarenglish.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 24, 2005, p. 75-86. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12286/1/2005_art_fllrodrigues.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SAY, Léon. *Les solutions démocratiques de la question des impôts: conférences faites a l'Ecole des Sciences Politiques*. Tome Premier. Paris: Guillaumin et Cie., 1886.

SCHOLZ, Rejane Teresinha. *O princípio da informação no direito tributário*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Mestrado em Direito Econômico e Social. Curitiba: PUC-PR, 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2005-11-09T075302Z-231/Publico/RejaneScholzDto.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999.

TIPKE, Klaus. *Moral tributaria del Estado y del contribuyente*. (Bestuerungsmoral and Steuermoral). Trad. de Pedro Molina. Marcial Pons: Madrid, Barcelona, 2002.

_____; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.