

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL: 17 anos de história

1. Contexto

São dezessete anos de lutas e sonhos para implementar a Educação Fiscal nesse “Brasil” continental. Foram vários atores que trabalharam, ao longo desses anos, em diversas ações de cidadania, pois a Educação Fiscal tem por foco a Cidadania Fiscal com a finalidade de garantir o bem-estar da sociedade. Tantos passaram e ainda passarão pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)¹. Este artigo tem a pretensão de expor a linda e desafiante história da Educação Fiscal, por reconhecer a relevância da divulgação de tão importante temática. Há ainda um longo caminho a ser percorrido na trajetória de compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, com o objetivo de fomentar a participação social. Por isso, trataremos aqui dos desafios e ameaças, oportunidades que o programa enfrenta, ou pode enfrentar, tendo por base o contexto atual do Brasil e do mundo.

Antes de começar esta história é importante deixar claro que a Educação Fiscal tem o propósito de sensibilizar o cidadão quanto a função socioeconômica dos tributos e sua responsabilidade na participação do controle das ações do Estado. Objetiva, também, esclarecer ao cidadão que os tributos têm por função garantir o cumprimento do artigo 3º da Constituição Federal²: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.³

Essa temática estuda, ainda, a organização da vida em sociedade, a gestão pública, a participação e controle social, estratégias para garantir o Estado Democrático de Direito e toda a “gama” de direitos e deveres que isso gera.

¹¹ <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal> - acesso em 17/10/2016

² Constituição Federal de 1988 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm - acesso em 17/10/2016

³ idem

Fica a reflexão de Casalta Nabais⁴:

“Estou seguro de que o objeto, que escolhi para esta minha exposição, não está na moda nos tempos que correm. A bem dizer não está na moda há muito tempo. Pois a linguagem politicamente correta deste tempo, que é o nosso, não ousa falar senão de liberdade e dos direitos que a concretizam. Compreende-se assim que a outra face, a face oculta da liberdade e dos direitos, que o mesmo é dizer da responsabilidade e dos deveres e custos que a materializam, não seja bem-vinda ao discurso social e político nem à retórica jurídica.

E todavia, eu proponho-me falar-vos dos deveres e dos custos dos direitos, da face oculta do estatuto constitucional do indivíduo. Face oculta que, como a face oculta da lua, não obstante não se ver, é absolutamente necessária para a compreensão correta do lugar do indivíduo e, por conseguinte, da pessoa humana em sede dos direitos fundamentais ou dos direitos do homem ”

Os direitos têm custos e são precedidos de deveres, a discussão em torno dessa temática deve ser feita de forma madura e sem retórica.

2. Linha do tempo da educação Fiscal

Nossa história tem início em 1969 com as primeiras ações educativas realizadas pela União com a “Operação Bandeirante”. A missão dos agentes resumia-se em orientar a população “a não pagar multas”. A ação visava orientar sobre a função social dos tributos, sua presença nas obras públicas e nas políticas sociais.

Com a “Operação Brasil do Futuro”, em 1970/71, foi realizada a publicação “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda”⁵, de autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos e ilustrado por Hugo Ribeiro, primeiro material pedagógico da Educação Fiscal para o ensino fundamental. Foram distribuídos 5 milhões de exemplares nas escolas, porém a ação sofreu descontinuidade em 1972.

A Secretaria da Receita Federal, em 1971, lançou o Programa “Contribuinte do Futuro”, com ações nos estabelecimentos de ensino que distribuía livros e cartilhas a alunos e professores, o projeto se desenvolveu até 1980. Nos anos que foi executado, o programa atingiu 40 milhões de livros distribuídos e 50 mil escolas e contando com amplo apoio do Ministério da Educação.

⁴ Nabais, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>

⁵<https://issuu.com/lufrena/docs/donaformiga> - acesso em 17/10/2016.

Em 1972 houve o lançamento do livro "A Nossa Ilha" de Ruth Rocha e Sônia Robatto, utilizado até 1977. Outras cartilhas foram editadas e distribuídas nesta mesma época, a saber: As aventuras de João Brasil, O Futebol e Vamos construir juntos.⁶

Houve um intervalo temporal considerável nas ações sobre o tema, porém em 1992/1994, com a redemocratização do país, alguns estados brasileiros, como o Espírito Santo, começaram a realizar ações mais consistentes de Educação Tributária. Em maio de 1996, Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)⁷, reunido em Fortaleza, registrou a importância de um programa de consciência tributária para despertar a prática da cidadania. Na reunião seguinte do CONFAZ, em setembro do mesmo ano, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) para este fim.

Apesar de ter sido criado em 1996, o GT só passou a existir, de fato, em fevereiro de 1998 com a Portaria n.º 35⁸ do Ministro da Fazenda, com a competência de “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa nacional permanente de educação tributária” e “acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados – GETE”. Em março de 1999, passaram a integrar o grupo representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Ministério da Educação (MEC).

Em julho de 1999, observando a abrangência da temática, que não se restringe apenas aos tributos, mas que aborda, também, as questões da alocação e gestão dos recursos públicos arrecadados, o CONFAZ, reunido na Paraíba, aprovou a alteração de sua denominação que passa a ser Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

Em 31 de dezembro de 2002, foi publicada a Portaria Interministerial nº 413 - MF/MEC⁹, o qual instituiu o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF e seus representantes, além de definir as competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF. São eles: o

⁶ <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/contribuente-do-futuro> - acesso em 17/10/2016.

⁷ <https://www.confaz.fazenda.gov.br/> - acesso em 17/10/2016.

⁸ <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/legislacao/portaria-35.pdf> - acesso em 17/10/2016.

⁹ <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/legislacao/portaria-interministerial-no-413-3.pdf> - acesso em 17/10/2016

Ministério da Educação; o Ministério da Fazenda e algumas de suas Secretarias (Secretaria da Receita Federal- SRB, Secretaria do Tesouro Nacional-STN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e a Escola de Administração Fazendária- ESAF); as Secretarias Estaduais de Educação e Fazenda dos Estados e de Finanças dos municípios.

O Programa conta com outros parceiros importantes que vieram aderir voluntariamente ao GEF por aproximação com os temas e ações desenvolvidas: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através da Secretaria de Orçamento Federal - SOF; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC (= antigamente denominado de CGU), por intermédio da Diretoria da Combate à Corrupção; e o Observatório Social do Brasil. Essas instituições podem ou não estar representadas nos grupos de educação fiscal organizados nos Estados e Municípios, os chamados GEFE e GEFM.

Temos um importante espaço de divulgação e busca de apoio no Encontro das Administrações Tributárias (Enat),¹⁰ onde já foram assinados os termos dos Protocolos de Cooperação nº 05/2007, firmado em 7 de dezembro de 2007, o nº 01/2008, de 14 de novembro de 2008, o nº 03/2010, de 19 de maio de 2010 e nº 05/2015, de 23 de outubro de 2015; este último reafirma todos os anteriores e descreve uma gama de ações de fortalecimento e institucionalização do PNEF nas três esferas de poder. Em 2016, a Educação Fiscal pleiteia a formação de um Grupo de Trabalho específico dentro do Fórum Enat, a fim de garantir a perenidade de nossas ações.

Em relação ao público-alvo, inicialmente a Educação Fiscal voltava-se para professores e alunos das escolas públicas, do ensino fundamental e médio. Hoje, dedica-se a todos os níveis do sistema de ensino e diversos segmentos da sociedade, sendo reconhecido como importante instrumento de qualificação dos atores sociais e agentes públicos.

3. Fundamento da Educação Fiscal¹¹

¹⁰ <http://www.enat.receita.fazenda.gov.br/pt-br> , acesso em 17/10/2016.

¹¹ Documento Base do PNEF, pág. 9 e 10.

Foram desenvolvidos pela Grupo de Educação Fiscal, em fórum nacional, no intuito de criar fundamentação pedagógica para os disseminadores de Educação Fiscal. São eles:

- Na educação, o exercício de uma prática educativa, na perspectiva de formar um cidadão consciente, reflexivo e mobilizador, contribuindo para a transformação social;
- Na cidadania, incentiva o cidadão à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para sua execução;
- Na ética, fortalece conduta responsável e solidária, que valorize o bem comum;
- Na política, compartilha conhecimentos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente quanto à captação, à alocação e à aplicação dos recursos públicos, com responsabilidade fiscal, e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade;
- No controle social, dissemina conhecimento e instrumentos para que o cidadão possa atuar no combate ao desperdício e a corrupção;
- Na relação Estado-Sociedade, desenvolve uma relação de confiança entre a administração pública e o cidadão, oferecendo-lhe um atendimento respeitoso e conclusivo, com ênfase na transparência das atividades;
- Na relação Administração - Contribuinte, estimula o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e o combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho e à pirataria, reforçando, sempre, a necessidade de prestação de serviços públicos de qualidade;
- Na condução do PNEF, realiza práticas democráticas em permanente integração com todos os segmentos sociais, de modo a contribuir para que o Estado cumpra seu papel constitucional de reduzir as desigualdades sociais e ser instrumento de fortalecimento permanente do estado democrático de direito.

Os fundamentos da Educação Fiscal visam construir um Estado baseado na solidariedade, que trate com equidade todos os cidadãos, que respeite as diferenças sociais e diminua a desigualdade, com foco na Dignidade da Pessoa Humana como prevê a Constituição Federal.

4. Diretrizes do PNEF¹²

- Estimular o exercício da cidadania com vistas à organização, mobilização e participação social no tocante às finanças públicas;
- Ênfase na comunicação mobilizadora, visando o estabelecimento de vínculos de corresponsabilidade;

¹² Documento Base do Pnec, pág 12 e 13

- Ação de âmbito nacional e sua implementação deve envolver os três níveis de governo;
- As ações do Programa devem ter caráter permanente, sendo recomendada a desvinculação de logomarcas e mensagens que caracterizem determinada gestão governamental, eliminando assim a possibilidade de utilização do programa com objetivos político-partidários;
- O material didático do PNEF deve estar em consonância com as Diretrizes e Bases Curriculares Nacionais, respeitando-se a autonomia das instituições de ensino. Os conteúdos de educação fiscal deverão ser inseridos na teoria e na prática escolares;
- Todo o material produzido, inclusive o didático, é propriedade do PNEF e deverá seguir as linhas de referências nacionais definidas neste documento e em documentos orientadores específicos, devendo haver socialização das experiências realizadas e distribuição do material produzido, vedada sua comercialização; e
- O financiamento das ações do PNEF deve ser feito, prioritariamente, com recursos orçamentários, sem prejuízo de fontes alternativas.

5. Objetivos Geral

“Promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania.”¹³

5.1 Os objetivos Específicos são¹⁴:

- Levar a capacitação de finanças públicas aos agentes públicos e políticos;
- Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo;
- Levar conhecimentos aos cidadãos sobre cidadania, finanças públicas, participação e controle social;
- Incentivar o acompanhamento e a participação da sociedade na aplicação dos recursos públicos e no controle dos gastos públicos; e
- Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Amenizar a relação conflituosa entre o cidadão-contribuinte e o estado-arrecadador é a tônica dos objetivos específicos do programa.

¹³ Idem

¹⁴ Ibidem

6. Função Social dos tributos

Abordar o tema “tributo”, dando ênfase na sua função social, é adequado e importante no cenário atual do nosso país e do mundo. A razão da existência, finalidade e propósito dos tributos traz em si reflexões importantes sobre democracia participativa, controle social, necessidade de orientação sobre a função social dos tributos nas escolas e aprofundamento do debate acadêmico. Além disso, defendemos o argumento de que a Educação Fiscal se torne matéria de concursos públicos e da formação dos servidores do Estado em todas as esferas e níveis de governo.

Vale destacar, como exemplo, o cidadão que vai ao Fisco para resolver alguma pendência, buscar informações ou reclamar da alta carga tributária. Será que ele tem a noção de que ali não é o fórum adequado para registrar suas opiniões sobre o tamanho ou o peso da carga tributária no seu cotidiano? Saberá ele que a democracia participativa requer que ele **lembre**, primeiramente, em quais parlamentares votou nas últimas eleições? E que é **deles** que deve cobrar sobre a incidência da Carga tributária em sua vida?

Evidente que a percepção do que significa função social do tributo passa pelo entendimento do cidadão do que seja tributo, seus tipos, finalidades, esferas de competência de arrecadação, legislação pertinente e outros aspectos fundamentais para compreensão da sua gênese. O cidadão precisa ser conscientizado de que a cobrança de tributos e o consequente pagamento é essencial para o financiamento do Estado e satisfação das demandas individuais e do conjunto da sociedade.

6.1 Participação e Controle Social

Controle social implica na efetiva participação dos cidadãos nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos e no seu monitoramento. Implica, ainda, em mudança cultural, de mentalidade, de consciência por parte da sociedade sobre o fato de o Estado não ser o “dono” dos recursos públicos. Nós, cidadãos, somos os donos e, portanto, cabe a nós cuidar dos nossos interesses. Controle social, por

sua vez, começa a ser experimentado nas pequenas ações cotidianas – família, escola, bairro. Não nascemos pós-graduados em controle social, precisamos aprender para expandir seu escopo e aproveitar os espaços existentes para a participação do cidadão.

O professor Doutor Marciano Buffon, tributarista, salientou em sua tese que a Constituição Brasileira prevê a implantação de um Estado Democrático de Direito, construtor da igualdade social. Além de destacar os princípios que devem reger a nossa sociedade e os objetivos enquanto nação, a Constituição afirma que devem ser assegurados os direitos fundamentais.

Porém, para Buffon, no nosso país, existe um fenômeno denominado hipertrofia de direitos fundamentais, na medida em que a constituição de 1988 consagra uma significativa gama de direitos e poucos deveres, sem que haja a preocupação com a perspectiva desses novos direitos se tornarem realidade. Buffon salienta que o cidadão passa a ter uma postura de cliente do estado e não de cidadão, com responsabilidade na construção e no financiamento deste estado. Quando o legislativo aprova uma política pública nova, devemos pensar além de sua necessidade, qual fonte de financiamento será utilizada e que recursos estão disponíveis para o seu cumprimento.

Daí a importância de ampliar-se o processo de construção de uma consciência voltada ao exercício da cidadania. Um cidadão informado, solidário e participativo ajuda a consolidar um Estado mais justo, um sistema tributário menos regressivo e impostos convertidos em obras e serviços de qualidade, sob o olhar vigilante desses mesmos cidadãos. Com isso, forma-se um ciclo virtuoso de cidadania.

7. Como transformamos o discurso em prática cotidiana?

Uma das ações que se mostraram mais efetivas no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) foi a produção e execução do curso de Disseminadores de Educação Fiscal (DEF), na modalidade a distância, com carga horária de 120 horas/aula e ofertado de forma gratuita. O curso, desenvolvido e executado pela Escola de Administração Fazendária - Esaf, tem como público alvo servidores e agentes públicos, professores de escolas públicas, universitários e graduados,

além de lideranças comunitárias. O objetivo do DEF é o de formar cidadãos a respeito do papel desempenhado pelos tributos e orçamentos públicos na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; sensibilizar os cursistas a respeito da importância do tema cidadania fiscal em suas vidas; e estimular os cidadãos a se apropriarem dos instrumentos da educação fiscal para a promoção de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais no nosso país.

A consolidação do curso Disseminadores de Educação Fiscal tem se mostrado, ao longo dos últimos dez anos, uma das iniciativas mais efetivas para divulgar os conceitos de cidadania fiscal a todos os estados brasileiros, com mais de 125 mil professores capacitados para desenvolver o tema em salas de aula.

Além do DEF, a Educação Fiscal conta com uma rede atuante de grupos de Educação Fiscal nos municípios e nos estados (GEFEs e GEFMS), bem como seus parceiros, que fazem o Programa de Educação Fiscal acontecer ano após ano e que garantem a execução das ações do PNEF.

Uma dessas ações é o Prêmio Nacional de Educação Fiscal, o qual está na sua sexta edição, patrocinado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - Febrafite e seus parceiros. Outros exemplos de ações são os projetos desenvolvidos por professores nas escolas nos estados e municípios, o Prêmio de Curtas da Cidade de Santa Maria, o desenvolvimento de um novo site, com arquitetura e design modernos, que nos permitirão chegar à rede de parceiros e à sociedade de forma mais dinâmica e atrativa, além de outros tantos projetos que dão suporte firme ao PNEF.

Todas essas ações foram importantes e trouxeram a Educação Fiscal ao patamar atual. Porém agora temos metas mais arrojadas. A introdução do tema no ambiente acadêmico das Universidades Federais, através de acordos de cooperação que introduzem futuros formandos no debate dos nossos temas e, também, a criação de disciplina optativa de Educação Fiscal, como já ocorre na Universidade do Estado de São Paulo (USP/Leste) e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O objetivo é alcançar primeiramente graduandos em contabilidade e economia e as licenciaturas, os quais dotados de uma consciência cidadã, poderiam utilizar os conhecimentos técnicos adquiridos nas Universidades Públicas e Privadas em benefício da sociedade, atuando no controle social, por exemplo, em observatórios sociais.

Novos cursos estão sendo criados para ampliar o público alvo, qualificar, enriquecer e dar maior uniformidade ao debate, incluindo conselheiros de políticas públicas e servidores públicos das três esferas de governo.

Houve uma aproximação do PNEF com Comissão de Gestão Fazendária Cogef, que está realizando com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - um trabalho sobre maturidade e desempenho da gestão fiscal, o qual tem grande potencial para se tornar importante subsídio para as ações do PNEF.

Iniciativas de caráter educativo e fiscalizador são os Observatórios Sociais, criados pela sociedade civil para acompanhar a aplicação de recursos públicos, buscar a transparência das contas públicas e desenvolver ações de Cidadania Fiscal. Hoje são 120 observatórios localizados em 20 estados. Por prescindirem de verbas públicas e caráter de voluntariado na maioria dos representantes, possuem independência político-partidária e demonstram um enorme potencial para o desenvolvimento da democracia participativa.

8. Reflexões para o futuro

As rápidas mudanças no ambiente político e econômico do Brasil e do mundo ensejam debates sobre o futuro do Estado de bem-estar social. A população de idosos está aumentando exponencialmente, proporcional ao aumento da expectativa de vida, do avanço tecnológico, da globalização. O desemprego em massa e de longa duração não estava nos planos do modelo do Estado-providência, como sustentava Beveridge¹⁵. Mesmo países que possuem políticas públicas inclusivas e abrangentes, consideradas de primeiro mundo, estão revendo suas práticas, pressionados pelas levas migratórias e pelo espírito crítico dos cidadãos sobre aumento da carga tributária.

A estrutura desse modelo traz consigo inúmeros direitos aos cidadãos, a fim de dissipar as desigualdades sociais existentes e garantir uma vida digna a todos. A incorporação de novas necessidades a serem providas pelo Estado, a política de segurança social só faz sentido se interligado ao pleno emprego, razão pela qual

¹⁵ OST, François. O Tempo do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 339.

a combinação calamitosa dos fatores acima descritos representa um forte ataque ao Estado de Bem-Estar Social e aos benefícios já conquistados.

Como ressalta Nabais, talvez tenhamos de enfrentar a reflexão sobre “menos direitos, para mais direitos”. Não adianta a constituição garantir direitos se o estado não pode mantê-los. Hoje estamos em uma época de priorização com foco na Gestão dos Recursos Públicos.

No caso específico do Brasil, houve investimentos em políticas sociais, mas que precisam ser ampliados com a ajuda da população, que deseja um serviço público eficiente e eficaz, focado em desempenho e resultados. Aos governantes cabe aplicar os recursos de forma racional, com qualidade, priorizando as ações e qualidade nos gastos públicos, avaliando resultados, com transparência que vai muito além de apenas publicar balanços confusos e difusos em seus sites ou na imprensa em geral.

Os desafios são de popularizar a Educação Fiscal, torná-la mais visível na mídia, com abordagem franca e diálogo permanente. Ao compreender que os benefícios dos impostos devem ser contabilizados de forma coletiva, o cidadão estará imbuído também do conceito de solidariedade, já que os retornos nem sempre vêm diretamente para seu bairro ou sua cidade, mas serão apropriados pela nação.

Fabiana Feijó de Oliveira Baptistucci

Administradora

Especialista em Educação Fiscal e Cidadania

Gerente do Programa Nacional de Educação Fiscal