

Título: INCLUSÃO DA EDUCAÇÃO FISCAL NOS CURRÍCULOS ESCOLARES

Autores: João Carlos Loebens e Anna Paula Back

Associação Nacional: Brasil

Instituição que representa: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

Introdução

A Educação Fiscal faz parte das políticas públicas culturais que interagem com a sociedade civil com o intuito de fomentar a cidadania fiscal. Há no Brasil, uma rede de iniciativas educativas que tem mantido uma oferta de capacitações na busca de disponibilizar a diversos públicos o conhecimento necessário para entender, minimamente, o sistema fiscal brasileiro, com seus dois pilares: as Despesas e as Receitas públicas (Gastos - Impostos). Essas iniciativas possibilitam aos cidadãos entender, e até intervir, nos debates sobre as reformas que estão sendo propostas atualmente. Esse tipo de recurso se organiza também fora das iniciativas governamentais, lideradas por organizações da sociedade civil. Neste sentido, trazemos como exemplo de política pública cultural a inclusão da Educação Fiscal nos currículos escolares, através da inserção de projetos pedagógicos de educação fiscal.

A elaboração de projetos pedagógicos exige esforço adicional em função do recente corte de recursos financeiros e materiais, denotando certo descaso governamental com essas políticas públicas. A complexidade das receitas e despesas públicas, bem como a opacidade de alguns dados (sigilo fiscal)¹, muitas vezes não permitem aos leigos nessa matéria compreender a arrecadação e alocação dos recursos públicos, resultando muitas vezes em apatia dos atores sociais em tomar ciência dessa informação. Os meios de comunicação, que prestam serviço público, normalmente não pautam este tipo de informação ou o fazem de forma enviesada. Esses são problemas sérios a serem enfrentados pela sociedade brasileira, que passamos a desenvolver no presente estudo.

A possibilidade de reversão desses problemas está na disseminação da educação fiscal, e neste sentido, projetos desenvolvidos com este tema representam uma alternativa de ampliação de uma consciência cidadã, proporcionada desde as séries iniciais e através de contextos pedagógicos incluídos de forma transversal nos conteúdos escolares.

Cabe registrar também que, em relação aos objetivos da Agenda 2030 da ONU, essa política pública de educação poderia ser classificada como integrante do objetivo/meta 4.7, que procura “garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, ... por meio da educação para ... direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, **cidadania global** e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável”² (grifamos).

¹ O Portais de Transparência não disponibilizam os dados sobre incentivos fiscais dados às empresas (Bolsa Empresa), diferentemente dos incentivos dados às pessoas físicas mais pobres (Bolsa Família), que são publicados de forma detalhada e identificando a pessoa.

² Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>, acessado em 10/09/2018.

O artigo a seguir está organizado em três tópicos. O primeiro estabelece a delimitação conceitual sobre educação e cidadania fiscal como política pública. O segundo apresenta uma contraposição entre os dados de corrupção pública e corrupção privada no Brasil. O terceiro analisa as principais formas de controle social no contexto do modelo de Estado brasileiro e seu impacto em políticas de transparência pública com vistas ao controle social. Por fim, apresenta-se uma síntese das ideias sobre casos de transparência e intransparência fiscal.

Educação e cidadania fiscal

Políticas culturais são formulações ou propostas desenvolvidas pela administração pública e/ou organizações não-governamentais com o objetivo de promover intervenções na sociedade através da cultura³. Nesse sentido, educação fiscal é uma política pública, ou seja, medida desenvolvida pelo Estado dedicada a conjugar uma série de estratégias com o intuito de fomentar a cidadania fiscal. Objetiva, portanto, levar ao cidadão o conhecimento sobre como funciona a gestão dos recursos públicos, a fim de que a sociedade tenha ferramentas para ajudar no controle da arrecadação e na fiscalização da aplicação desses recursos.

Cidadania fiscal é um conceito que está correlacionado à função social do tributo. Não há saúde, educação, segurança ou manutenção dos direitos básicos sociais sem a existência do tributo. Mesmo alguém que tenha recursos econômicos o suficiente para não depender do Estado no atendimento de saúde, educação ou segurança, precisa do Estado através do sistema judiciário e legislativo para resolução de situações de conflito e para regulamentar os assuntos que afetam a coletividade. Ainda que um usuário dos serviços judiciários pague as taxas judiciais de ingresso com uma ação, esse pagamento não cobre os custos de manutenção desse serviço essencial para garantir os direitos individuais e coletivos. Os sistemas judiciário e legislativo são sustentados com recursos dos tributos, bem como toda a oferta dos demais serviços públicos.

Então, não há, em toda a sociedade, uma só pessoa que possa dizer que não precisa do Estado, ou que não é beneficiada com os recursos dos tributos. A ideia de que alguns pagam tributos para beneficiar outros não encontra sustentação fática, tanto pelo viés de usufruto dos serviços prestados pelo Estado, quanto pelo viés da arrecadação. Todas as pessoas que consomem alguma coisa são contribuintes de tributos, porque eles estão embutidos no preço do produto. Assim, mesmo alguém que não tem um trabalho regularmente remunerado ou que vive de doações, ao comprar um pão ou um remédio, está contribuindo com o pagamento de tributos, desde que para este produto seja emitida a nota fiscal. O papel do Estado é de suma importância para a viabilização das políticas públicas, especialmente na área da saúde, educação e segurança, visando assegurar os direitos de cidadania a todas as pessoas.

Pode-se conceituar educação fiscal, em outras palavras, como processo de conscientização acerca do valor que o Estado precisa arrecadar e para cumprir os seus encargos. O tamanho do Estado delimita o tamanho da arrecadação de tributos, se em maior ou menor quantidade, bem como a parcela de participação do Estado, através dos recursos públicos, na promoção do bem-estar social. O Estado

³ SOTO, Cecília; CANEDO, Daniele; OLIVEIRA, Gleise; SALADO, Júlia. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas Culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010.

realiza as despesas públicas e, para tanto, precisa obter, em quantidade necessária e suficiente, ingresso de dinheiro nos cofres públicos. A partir da educação fiscal, permite-se ao cidadão o acompanhamento da correta aplicação dos recursos provenientes dos impostos pela administração pública.

Na América Latina, os programas de educação fiscal promovidos pelo Estado surgiram na década de 90, tendo o Brasil como pioneiro. Em 1996, foi criado no Brasil o Conselho Nacional de Política Fazendária, que viria a ser o embrião do atual programa de educação fiscal. No Rio Grande do Sul, o Programa de Educação Fiscal foi instituído em 2003 através da Lei 11.930/2003, mas sua inclusão no Plano Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul foi efetivada apenas em 2015. Como se trata de uma política pública que interage com a sociedade civil, há também iniciativas de formação na Educação Fiscal que se organizam fora das iniciativas governamentais, capitaneadas por organizações da sociedade civil. Em 2018, esta iniciativa sofreu cortes no orçamento e o curso foi ofertado nos Estados com tutoria voluntária ou custeada com recursos do Estado.

No mesmo sentido de integração da educação fiscal como tema transversal e integrador está a inserção da educação fiscal na Base Nacional Comum Curricular-BNCC, que teve seu processo de organização debatido desde 2013 e foi homologada em dezembro de 2017, com implantação a partir de 2019. A BNCC foi definida com um documento “normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” e tem o objetivo de desenvolver competências. Neste documento, competência é definida como a “mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho”. (BRASIL, 2017,p.8).

Ao consultar o público acerca da tributação no Brasil, a resposta é praticamente unânime. A maioria massiva acredita que aqui se paga muito imposto. Contudo, por trás disso, há que se atentar para o fato de que os milionários que sustentam campanhas como “chega de tanto imposto” são os mesmos que se valem da elisão fiscal pagando, proporcionalmente, menos impostos que a população de baixa renda⁴. Pode-se dizer que a apropriação privada da riqueza social serve como parâmetro para identificar os verdadeiros inimigos da justiça social.

Corrupção Pública versus Corrupção Privada

O conhecimento acerca da arrecadação de recursos e a respectiva aplicação e fiscalização dos mesmos é de extrema importância para o reconhecimento da importância social da cobrança de tributos, que deve ser o caminho para a redução das desigualdades sociais no Brasil. Há muito tempo se fala dos desvios de verbas públicas, mas cabe perguntar: a corrupção é o maior problema do Brasil? É comum ouvirmos uma resposta afirmativa a essa pergunta nas rodas de conversa. Qual seria a fundamentação? Quando uma afirmação carece de fundamentação, trata-se de um mito⁵, equiparável aos dogmas de fé religiosos. Seria essa afirmação (A

⁴ CATTANI, Antonio David. Sofismas da riqueza. In CATTANI, Antonio David e OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). A sociedade justa e seus inimigos. Porto Alegre: Tomo, 2016.

⁵ Mitos são assim: alguém cria, outros repetem e os demais acreditam e passam adiante. E quanto mais a narrativa é ouvida *sem reflexão*, mais o mito se torna incontestável e se torna verdade.

corrupção é o maior problema do Brasil!) um mito? Nesse sentido, vamos buscar elementos para embasar uma avaliação.

Para avaliar essa questão, precisamos de 3 elementos: definir o que entendemos por corrupção (delimitar o alcance), buscar estimativas de valor para corrupção (para efeitos de comparação maior/menor), e apontar/comparar com outro problema (o de valor inferior).

De forma concisa, no âmbito fiscal podemos definir corrupção como sendo o desvio de recursos públicos. Por tratar-se de desvio, precisamos levar em consideração o percurso que fazem os recursos públicos, visando abranger os diferentes momentos ou etapas onde os recursos públicos são ou podem ser desviados.

Vamos usar um exemplo prático para facilitar a explicação. Uma pessoa vai a uma loja e compra um celular por R\$ 1.000,00. Nesse valor estão incluídos os impostos sobre o consumo (ICMS, IPI, COFINS etc), que hipoteticamente podemos definir como sendo R\$ 200,00.

A pessoa (consumidor) que comprou o celular, pagou R\$ 800,00 pelo aparelho e R\$ 200,00 de impostos, sendo que esses R\$ 200,00 foram entregues ao lojista (pessoa jurídica), devendo este lojista depositar esses R\$ 200,00 na conta do Estado no final do mês. Ou seja, esse lojista está com R\$ 200,00 reais de recursos públicos no caixa de sua empresa até depositá-los na conta do Estado.

Passado o mês, o lojista deposita os R\$ 200,00 na conta do Estado, momento a partir do qual os gestores públicos usam esse dinheiro para o pagamento dos diferentes serviços públicos, como salário de professores, policiais, aposentadorias, basicamente para pessoas físicas, ou obras públicas, como estradas, ou mesmo os benefícios fiscais, basicamente para pessoas jurídicas.

Nesse sentido, e visando atender a presente avaliação de desvio de recursos públicos, o importante é destacar dois fluxos:

1. o primeiro fluxo, onde os recursos públicos circulam do contribuinte até o caixa do Estado (pessoas físicas e principalmente pessoas jurídicas), e
2. o segundo fluxo, onde os recursos públicos circulam do caixa do Estado até os prestadores dos serviços públicos ou beneficiários finais (também pessoas jurídicas e pessoas físicas).

São nesses dois fluxos que ocorrem os desvios dos recursos públicos. No primeiro fluxo, usando o exemplo acima descrito, o lojista, em vez de depositar os R\$ 200,00 na conta do Estado, desvia esse recurso público para sua empresa, em benefício próprio. No segundo fluxo, após os R\$ 200,00 reais terem ingressado no caixa do Estado, o agente público desvia esse recurso para benefício próprio na forma de obra superfaturada por exemplo.

Apesar de, em ambas situações, tratar-se de desvio dos mesmos recursos públicos, o “mercado” (ou quem seria?), com o consentimento dos economistas, deu nomes diferentes a esses desvios. Quando os recursos públicos são desviados no segundo fluxo (após terem ingressado no caixa do Estado), chama-se de **corrupção**. Quando os recursos públicos são desviados no primeiro fluxo (antes de ingressarem no caixa do Estado), chama-se de **sonegação**. Independente dos motivos que embasaram essa diferenciação na nomenclatura, verifica-se que, na prática, essa diferenciação cria no imaginário das pessoas a impressão ou convicção de que a corrupção privada não existe.

Diria que essa decisão de dar nomes diferentes a idêntico desvio de recursos públicos dificulta o entendimento do fenômeno da corrupção, motivo pelo qual, e visando facilitar o entendimento, sugiro a adoção da seguinte nomenclatura:

1. “Corrupção Pública” para o desvio de recursos públicos ocorridos **após** o ingresso dos recursos no caixa do Estado, e
2. “Corrupção Privada” para o desvio de recursos públicos ocorridos **antes** do ingresso dos recursos no caixa do Estado.

Para a **corrupção pública**, por exemplo, no artigo “A corrupção não é o principal ralo do dinheiro público no Brasil”, baseado num estudo do economista Claudio Frischtak sobre superfaturamento em obras de infraestrutura, conclui-se: “*Se dividirmos o maior valor pelos 45 anos pesquisados, dá uma média de R\$ 6,66 bilhões por ano*”.⁶ Para fins de comparação, mesmo sabendo que as obras de infraestrutura são conhecidas como a principal forma de desvio de recursos públicos, vamos multiplicar por 10 o valor apresentado, estimando os desvios de recursos públicos após ingressarem no caixa do Estado em 60 bilhões/ano.

Pelo lado da **corrupção privada**, o estudo mais relevante é o realizado pelo SINPROFAZ, conhecido como Sonegômetro, que estima a sonegação anual no Brasil (corrupção privada) em valores próximos aos 600 bilhões de reais por ano.⁷

Dessa forma, o valor anual da corrupção pública seria de R\$ 60 bilhões e o valor anual da corrupção privada seria de R\$ 600 bilhões. Nesse momento, cabe uma última comparação macro: quanto representam esses desvios de recursos públicos na arrecadação total do país, somados os três níveis de governo? A Carga Tributária brasileira está ao redor de 33% do PIB (R\$ 6 trilhões x 33%), aproximadamente 2 trilhões de reais. Comparando a corrupção pública (R\$ 60 bilhões) e a corrupção privada (sonegação – R\$ 600 bilhões) com a arrecadação total (R\$ 2.000 bilhões), verifica-se que a corrupção pública representa aproximadamente 3% da arrecadação total e a corrupção privada representa aproximadamente 30% da arrecadação total do Brasil.

Dizendo de outra forma, se as corrupções pública e privada fossem eliminadas (sabe-se que na prática isso é impossível – todos os países possuem algum nível de corrupção) a arrecadação total passaria de 2.000 bilhões para 2.600 bilhões/ano (os R\$ 60 bilhões de corrupção pública já foram arrecadados – não aumentariam a arrecadação total - seriam apropriadamente aplicados).

Considerando somente a eliminação da corrupção pública, praticamente a única atacada nos meios de comunicação, seriam apropriadamente aplicados os R\$ 60 bilhões dos R\$ 2.000 bilhões arrecadados anualmente (3%), o que, nas palavras do autor do artigo acima citado, “não traria maior equilíbrio às contas públicas, ou seria fonte relevante para novas necessidades públicas ou melhor cobertura para as demandas sociais”, de forma que, “ao contrário do que habita o imaginário popular, não basta devolver o que foi ‘roubado’ para atender às urgências da população mais pobre do país”. No entanto, se for somada a parcela da corrupção privada (sonegação – R\$ 600 bilhões – 30%), esse quadro apresenta uma expressiva alteração com poder de influir de forma relevante no equilíbrio das contas públicas.

Concluindo: no âmbito da nomenclatura habitualmente usada, o desvio de recursos públicos representado pelo problema da sonegação (600 bilhões) é 10 vezes maior que o problema da corrupção (60 bilhões). A resposta à pergunta inicial é: **a corrupção NÃO é o maior problema do Brasil**, pois a corrupção é aproximadamente 10 vezes inferior à sonegação. Com base nos valores acima, pode-se concluir que a afirmação “a corrupção é o maior problema do Brasil” é mais um dos tantos mitos do contexto fiscal que circulam livre e fortemente no imaginário

⁶ A corrupção não é o principal ralo do dinheiro público no Brasil - <https://www.conjur.com.br/2017-out-26/ricardo-lodi-corrupcao-nao-principal-ralo-dinheiro-publico#sdfootnote11sym>

⁷ Sonegômetro - <http://www.quantocustaobrasil.com.br/>

de boa parte da população brasileira, especialmente aquela parte da população que tem como principal ou única fonte de informação o praticamente monopólio de imprensa brasileira.

Sonegar no Brasil de hoje parece ser um grande negócio. Cumpre salientar que a impunidade acaba sendo incentivada pela lei e pela jurisdição, haja vista que, na pior das hipóteses, bastará ao delinquente devolver ao Estado o que obteve com a prática criminosa que sua punibilidade estará extinta, mesmo após a condenação definitiva.⁸ Não é novidade que o Direito Penal efetivamente aplicado atinge apenas a parcela vulnerável da sociedade. A Corte de “Justiça” fomenta a impunidade em crimes absurdamente graves sob a perspectiva coletiva, ao passo que condena até mesmo sem provas aqueles mais vulneráveis que cometem crimes sob a perspectiva individual. Assim, diante da impunidade da corrupção privada e considerando que boa parte da população no Brasil tem como única fonte de informação o monopólio da imprensa, que não faz menção ao rombo deixado pela corrupção privada na arrecadação dos recursos públicos, acredita-se, erroneamente, que a corrupção pública é o maior problema no país.

Sobre esse tema, há que se refletir também sobre o estágio das políticas públicas focadas na transparência e na participação dos cidadãos na gestão pública, visando garantir o controle social da administração estatal, através dos instrumentos que a sociedade dispõe para garantir seus direitos por meio da fiscalização dos deveres do Estado.

Controle social e transparência

A expressão controle social pode ser compreendida como o controle da sociedade sobre o Estado. Um dos principais objetivos do controle social é inibir a corrupção, evitando o desvio dos recursos que deveriam financiar as políticas públicas para benefício da própria sociedade. Além de inibir a corrupção, também cabe lembrar que o combate à sonegação (corrupção privada) deveria constar igualmente entre as funções do controle social. De forma genérica e conforme visto na seção anterior, pode-se afirmar que ambas são corrupção, pois a diferenciação está no fato de que a sonegação, praticada pelo setor privado, é o desvio de recursos públicos antes de o dinheiro entrar no caixa do Estado, e a corrupção é o desvio de recursos públicos após o dinheiro entrar no caixa do Estado. Se partirmos do princípio de que a sonegação também é corrupção e de que, em termos de valores, a sonegação produz perdas bem superiores à corrupção, o combate à sonegação deveria passar a ser também prioridade do controle social.

A transparência fiscal é de suma importância para a população em geral poder fiscalizar as ações do Estado, viabilizando o controle social para a boa aplicação dos recursos públicos. Antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, a CF/1988, em seu artigo 37, já estabelecia os princípios da publicidade e da transparência como princípios da administração pública direta e indireta, sendo um requisito essencial à validade e à eficácia dos atos da Administração Pública. Pela importância que teve na mudança legal e cultural na gestão pública brasileira, a LRFLei de Responsabilidade Fiscal tornou-se um marco no campo do controle social e da transparência pública, tendo um capítulo exclusivo destinado à “Transparência,

⁸ FISCHER, Douglas. Crimes tributários fiscais. In CATTANI, Antonio David e OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). A sociedade justa e seus inimigos. Porto Alegre: Tomo, 2016.

Controle e Fiscalização”. No mesmo sentido está a Lei Complementar 131/2009, que complementou e atualizou a LRF, e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) se aplica aos órgãos públicos da administração direta e indireta dos três poderes de todos os entes federativos. Via de regra, as informações devem ser disponibilizadas aos cidadãos em até 20 dias. A solicitação pode ser apresentada por qualquer cidadão interessado, devendo o pedido conter a informação do requerente e a informação que deseja obter. A LAI entrou em vigor em 2001 e abriu a possibilidade para qualquer cidadão solicitar informação pública sem justificativa no pedido, sendo resguardadas apenas as informações classificadas como importantes na segurança nacional. Em seu art. 7º a LAI estabelece quais informações podem ser solicitadas, incluindo inclusive o direito de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução do acesso.

São as seguintes as diretrizes para sua aplicação: 1) observância da publicidade como regra e o sigilo como exceção; 2) desenvolvimento do controle social da Administração Pública; 3) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; 4) incentivo ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e 5) utilização de meios de comunicação viabilizados pela TI.

Também há exceções determinadas na lei em que o acesso à informação pode ser negado. São elas: (1) acesso a dados pessoais e informações classificadas por autoridades como sigilosas - prazo de sigilo das informações: ultrassecreta - 25 anos; secreta - 15 anos e reservada - 5 anos, e (2) informações de Estado que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas - ficam protegidas durante cem anos, mas podem ser acessadas pelos próprios indivíduos.

O artigo 10 estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos na Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. No entanto, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação e são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

A gestão das demandas e das informações decorrentes da LAI é realizada através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). A CGU é responsável pela gestão do sistema, além da coordenação e suporte a todas as demais áreas do governo federal nesse assunto.

Ações de transparência e intransparência fiscal

Cabe uma avaliação sobre a abrangência da transparência fiscal. O termo “fiscal”, neste caso, tem o sentido associado ao de administração governamental. De forma genérica, pode-se afirmar que a administração governamental (ou fiscal) busca o equilíbrio nas contas públicas, representadas, por um lado, pelos gastos, e, pelo outro lado, pela arrecadação de impostos, ambos consubstanciados no orçamento. Nesse sentido, a transparência fiscal deve abranger tanto a arrecadação ou ingressos de receitas públicas, como o gasto ou despesas públicas. A figura de uma balança serve para auxiliar na formação de uma imagem representativa, com as despesas num lado e as receitas no outro lado, tendo seu ponto de equilíbrio (controle social) no ponto de apoio localizado na parte intermediária da balança.

Avaliando-se as iniciativas de transparência, bem como o nível de seu detalhamento, e buscando situá-las no lado das despesas ou no lado dos ingressos

públicos, nota-se uma preponderância, tanto na quantidade quanto no detalhamento, da transparência no lado do chamado gasto ou das despesas públicas. Por tratar-se preponderantemente de um controle da sociedade sobre o Estado, o normal seria a aplicação do mesmo nível de detalhamento para as duas áreas governamentais, independentemente de estarem no lado do gasto ou no lado da receita.

Fazendo uma analogia entre o particular e o público, poder-se-ia dizer que, assim como o cidadão tem sua fonte de receita no salário, o Estado tem sua fonte de receita (salário) nos impostos. Dizendo de outra forma, o Estado teria o pagamento de salários (funcionários) no lado da despesa, e teria o “seu salário” (os impostos) no lado da receita. No tocante à prática de transparência fiscal governamental, atualmente o Estado divulga os salários de seus empregados (lado da despesa), mas não divulga seu próprio salário (lado da receita). Ou seja, comparando ingresso com gasto, constata-se uma diferença no tratamento das informações quando do lado da receita ou do lado da despesa. O Estado divulga os salários que paga, mas não divulga “os salários” que recebe. Numa isonomia de tratamento, o Estado deveria publicar os impostos que arrecada (salário do Estado) com o mesmo nível de detalhamento com que publica os gastos que efetua (salário dos empregados), informando mensalmente o valor que o Estado recebe de cada contribuinte/empresa por tipo de imposto. Com a divulgação da arrecadação por contribuinte, o Estado atenderia também a transparência fiscal pelo lado da receita.

A principal alegação por parte do Estado para a negativa de divulgar a arrecadação de impostos por contribuinte é a de proteger as informações privadas dos contribuintes. Nessa mesma linha de argumentação, os salários dos funcionários também fazem parte de sua vida privada, mas são divulgados em função dos princípios de transparência. Ou seja, o princípio da transparência está sendo aplicado de forma diferente para as informações privadas do lado do gasto em relação ao lado da receita, ocorrendo a transparência para pessoas físicas pelo lado do gasto e a intransparência para pessoas jurídicas pelo lado da receita. Assim como o direito à privacidade salarial dos funcionários não se sobrepõe ao dever da transparência fiscal pública, o direito à privacidade tributária dos contribuintes não deveria se sobrepor ao dever de transparência fiscal pública do Estado. Uma possível explicação para a intransparência estatal em relação à receita de impostos, justificada numa preservação da privacidade de pessoas jurídicas que não é aplicada às pessoas físicas, esteja no financiamento empresarial das campanhas eleitorais, já comentado anteriormente. Essa prática de não divulgar as receitas do Estado (arrecadação de impostos por contribuinte) dificulta, ou até inviabiliza, o controle social sobre as empresas (pessoas jurídicas que integram a sociedade) em relação aos impostos que estas deveriam recolher para o custeio das despesas dessa mesma sociedade em que se encontram inseridas e de cujos serviços públicos são usuárias. A ocultação, ou não discriminação, por parte do Estado, do “seu salário” (impostos) aberto por contribuinte, especialmente pessoa jurídica, facilita, por exemplo, que as grandes corporações diminuam seus impostos, chegando inclusive a não pagar nada em lugar nenhum do mundo. A sociedade, por sua vez, fica impossibilitada de exercer algum controle social sobre o baixo ou nenhum pagamento de impostos por parte de pessoas jurídicas, tendo em vista a ocultação dessa informação por parte do Estado.

Um exemplo emblemático dessa atuação é o caso da empresa multinacional estadunidense Starbucks, maior rede de cafeterias do mundo. A empresa “vendia” aos acionistas panoramas de prosperidade e lucros ao mesmo tempo em que apresentava resultados negativos no balanço. Da contradição resultou a dedução de

que se tratava de estratégia empresarial para o não pagamento de impostos. Em função disso, ocorreram protestos populares em 2012 na Inglaterra contra a rede de cafés Starbucks, estimulando o boicote aos seus produtos. Em função dos protestos, a empresa anunciou na época que passaria a pagar 25 milhões a mais de impostos nos dois anos seguintes.⁹ Ou seja, a transparência advinda da contradição entre os resultados da Starbucks apresentados aos acionistas e os resultados do balanço empresarial possibilitaram um controle social sobre o não pagamento de impostos da empresa, controle social esse exercido através dos protestos e estímulo ao boicote dos produtos da empresa. Na mesma linha da multinacional Starbucks estão as multinacionais estadunidenses Google, Apple e Amazon, incluídas numa crescente indignação pública pelo pagamento reduzido ou não pagamento de impostos em nenhum país do mundo. Nesse sentido, pode-se concluir que seria de suma importância para a transparência fiscal e de muita utilidade para o controle social a divulgação pelo Estado dos recebimentos de impostos individualizados por contribuinte pessoa jurídica, de forma semelhante à divulgação dos salários por pessoa física.

Cabe destacar também a questão dos benefícios fiscais concedidos pelos governos a determinadas empresas ou grupos econômicos. Os benefícios fiscais referem-se normalmente à renúncia de receita – o Estado deixa de cobrar os impostos previstos na legislação em troca de outro benefício social, como por exemplo, a geração de empregos. No âmbito do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) por exemplo, que é um imposto subnacional de competência dos Estados brasileiros, o benefício fiscal normalmente é concedido na forma de concessão de créditos fiscais presumidos. Essa modalidade atende predominantemente a objetivos econômicos, como a atração de empresas ou a manutenção de sua competitividade local em função de eventual concessão de benefício similar concedido em outra unidade da Federação, normalmente decorrente da chamada (nefasta) Guerra Fiscal. Ou seja, os benefícios fiscais situam-se no lado da receita, diferente por exemplo, do Bolsa Família¹⁰, que se situa no lado da despesa. O fluxo normal seria a empresa pagar seus impostos e o Estado usar esses recursos recebidos para a geração de empregos. Com o benefício fiscal, supõe-se que o imposto que deixa de ser recolhido pela empresa será aplicado por esta diretamente na geração dos empregos almejados pelo Estado.

Pelo princípio geral da transparência, os benefícios fiscais deveriam ser divulgados, tanto em termos de valores, como em termos de beneficiários (empresas), de forma semelhante à divulgação do Bolsa Família, por exemplo. No entanto, essa não é a prática atualmente adotada em relação aos benefícios fiscais. Via de regra, os benefícios não são divulgados, com exceção de alguma divulgação agregada, que pouco ou nada serve para o exercício do pretendido controle social da sociedade sobre o Governo e do próprio controle social da sociedade sobre si mesma, especialmente do controle social sobre as empresas integrantes dessa sociedade e receptoras dos benefícios, visando verificar se atenderam os compromissos previstos, como por exemplo a geração de empregos.

⁹ Disponível em: <http://sevilla.abc.es/economia/20121208/abci-protestas-starbucks-01212071842.html>
Acesso em 10 set 2018.

¹⁰ É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

A justificativa para a negativa em divulgar detalhadamente os benefícios fiscais encontra-se no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), especialmente em seu art. 198: “Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.”

É de certa forma comum verificar-se nos meios sociais ou na imprensa a imputação de culpa às Administrações Tributárias, e/ou a seus funcionários, pela não divulgação das informações referentes aos benefícios fiscais concedidos, especificamente seus valores e beneficiários. No entanto, cabe considerar a restrição legal acima mencionada, que responsabiliza pessoalmente os funcionários com condenação inclusive criminal no caso de divulgação. Essa restrição legal pode ser observada na prática, por exemplo, no recente caso ocorrido no RS, onde o Ministério Público entrou com ação para que a Secretaria da Fazenda divulgasse as informações sobre os benefícios fiscais. Conforme declaração do Subsecretário da Receita Estadual, “o gestor encontra-se em situação delicada, sob risco de ser responsabilizado ao divulgar os dados”, mas ao mesmo tempo afirma que os dados serão divulgados assim que a restrição legal for retirada.¹¹ Nesse sentido, cabe registrar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 280/2016 que retira a restrição legal à divulgação dos benefícios fiscais, excluindo-os do sigilo fiscal previsto no art. 198 do CTN. Aprovado o Projeto de Lei nº 280/2016, os benefícios fiscais poderão ser divulgados, atendendo ao previsto no princípio da transparência. No entanto, no atual contexto é baixa a expectativa de aprovação desse Projeto de Lei, com elevada probabilidade de continuar a intransparência nos benefícios fiscais concedidos a empresas.

Transparência ou Intransparência Internacional

Por último, caberia também uma avaliação sobre transparência num contexto mais amplo, além do enfoque interno em termos de legislação nacional, focado no lado dos ingressos/receitas. Num contexto internacional e no cenário econômico nacional, destaca-se a atuação, por um lado, do setor público, composto pelos governos de cada país, e, por outro lado, do setor privado, composto pelas empresas multinacionais, que atuam em diferentes países. Os países, para fazer frente aos serviços públicos necessários para assegurar a convivência harmônica da sociedade, necessitam de recursos financeiros, que por sua vez são extraídos dessa mesma sociedade, composta pelas pessoas físicas e pelas pessoas jurídicas. Nesse cenário, surgem os comportamentos indesejados dessas pessoas (especialmente as jurídicas), que deixam de recolher seus impostos, bem como agentes públicos que se apropriam de impostos recolhidos ao Estado, comportamentos normalmente denominados de sonegação e corrupção.

A crise econômica mundial surgida em 2008 nos EEUU e ainda não encerrada afetou a estabilidade fiscal dos principais países ocidentais. Dentre outros aspectos econômicos, um dos grandes problemas apontados foi o baixo recolhimento de impostos, especialmente pelas empresas transnacionais, quando fazem uso dos chamados países considerados paraísos fiscais. Aliás, os paraísos fiscais, tendo em

¹¹ Informação disponível em <https://www.sul21.com.br/jornal/mp-entra-com-acao-para-que-secretaria-da-fazenda-divulgue-informacoes-de-beneficios-fiscais/>. Acesso em 10 set 2018.

vista que vendem principalmente a opacidade financeira e a proteção ao dinheiro ilegal, deveriam ser denominados de paraísos fisco-criminais, pois são na verdade o paraíso para o dinheiro oriundo da sonegação, corrupção e demais atividades ilícitas.

Uma das saídas apontadas para a crise mundial de 2008, e consequente crise fiscal dos países, indica no sentido do aumento da transparência empresarial, prevendo a entrega de declaração país-a-país para as empresas multinacionais. No Brasil, a obrigatoriedade da Declaração País-a-País foi introduzida na legislação em 2016 pela Receita Federal, através da Instrução Normativa RFB Nº 1681, para as empresas que sejam controladoras finais de um grupo multinacional. Infelizmente, na definição ocorrida na OCDE, ficou estabelecida a entrega dos relatórios somente no país sede da empresa, não sendo obrigatória a entrega do relatório em todos os países onde a empresa desempenha suas atividades. Tendo a transparência como pilar, os relatórios país-a-país na verdade deveriam ser públicos, de forma semelhante aos balanços publicados pelas sociedades abertas.

Já pelo lado do setor público internacional, a questão de maior repercussão normalmente refere-se aos níveis de corrupção (pública) em cada país. Costuma-se associar o desenvolvimento dos países (ou seu subdesenvolvimento) aos maiores ou menores níveis de corrupção. Um dos trabalhos citados com frequência nessa área é o da Transparência Internacional, organização não-governamental que produz um relatório anual com índices de percepção de corrupção por país. Um detalhe importante, mas normalmente não citado, é o da metodologia utilizada, baseada em questionários distribuídos a instituições e pessoas nos diferentes países avaliados. Ou seja, os resultados “demonstram” a percepção de determinado grupo em relação à corrupção de determinado país, sem a consideração de critérios que pudessem ser considerados mais técnicos ou embasados em dados quantitativos. Nos resultados do relatório produzido pela Transparência Internacional, de forma geral, pode-se verificar uma correlação direta entre desenvolvimento e corrupção, de tal forma que os países mais desenvolvidos (ricos) são apresentados como os de menor corrupção e os países subdesenvolvidos (pobres) são apresentados como os mais corruptos.

Outro trabalho nessa linha é o Índice de Secretismo Financeiro (Financial Secrecy Index)¹², elaborado pela organização não-governamental Tax Justice Network desde 2009. Esse índice busca classificar os países segundo seu grau de opacidade financeira, especialmente em relação ao sigilo bancário. Desde a crise econômica mundial de 2008, os principais líderes mundiais vêm citando com relativa frequência os problemas causados pela opacidade financeira de alguns países, especialmente os paraísos fisco-criminais, costumeiramente denominados como paraísos fiscais. Os países do G20 solicitaram à OCDE a criação de um novo sistema global de troca automática de informações, visando combater as operações transfronteiriças de origem criminosa, incluído o não pagamento de impostos, principal causa dos desequilíbrios fiscais. Ou seja, a opacidade financeira de determinados países está proporcionando às empresas multinacionais (na atualidade, até mesmo às empresas nacionais) a possibilidade de evadir impostos em determinado país e ocultar o fruto dessa evasão em outro país – o paraíso fisco-criminal. Dentro do conceito de corrupção, o país corrupto nesse caso é o país de destino, o que faz a receptação e ocultação do fruto (ou furto) da sonegação (corrupção privada).

¹² <http://www.financialsecrecyindex.com/> Acessado em 10/09/2018

Nesse sentido, partindo do pressuposto que a opacidade financeira de um país tem uma correlação direta com a corrupção, independente de essa corrupção ter ocorrido dentro ou fora das fronteiras desse país (venda do serviço de ocultação do produto da corrupção praticada em outros países), e associando essa opacidade ao volume de transações internacionais, pode-se concluir que, quanto maior for a opacidade financeira e maior for o volume de transações internacionais em determinado país, maior será seu nível de corrupção. Da ponderação da opacidade financeira com a ponderação do nível de operações internacionais, surge o Índice de Secretismo Financeiro.¹³ No topo do ranking desse índice encontram-se, nessa ordem, Suíça, Hong Kong, Estados Unidos, Singapura, Ilhas Cayman, Hong Kong, Singapura e Luxemburgo, integrando a lista um total de 112 países. Se considerarmos a soma dos territórios ultramar sob dependência do Reino Unido, como é o caso das Ilhas Cayman, o primeiro da lista em termos de opacidade financeira e volume de operações internacionais passa a ser o próprio Reino Unido. Ou seja, teríamos o Reino Unido, Suíça, Estados Unidos e Luxemburgo como exemplos de países mais corruptos do mundo.

Concluindo, nesse importante terreno da transparência e corrupção internacional, pode-se comparar os resultados obtidos por Transparência Internacional (metodologia baseada em questionários) e Tax Justice Network (metodologia baseada na opacidade financeira e volume de transações transnacionais), para verificar que os resultados são consideravelmente diferentes. Enquanto o resultado obtido por Transparência Internacional aponta para os países ricos como os mais honestos, o resultado apurado por Tax Justice Network aponta para os países ricos como os mais corruptos, esses últimos especialmente em função da corrupção que impulsionam fora de suas fronteiras através da receptação e proteção ao produto furtado, amparados na opacidade financeira. Em se considerando corretos os dados de Tax Justice Network em função da metodologia aplicada, a avaliação efetuada por Transparência Internacional talvez devesse ser considerada como um caso de intransparência internacional.¹⁴

Conclusão

A título de conclusão e referente à política pública de inserção da educação fiscal no currículo escolar, caberia registrar que as iniciativas de avanço estão cada vez com menos recursos, especialmente a partir da última troca de governo sem eleições. As iniciativas de avanço normalmente são protagonizadas por atores com pouca influência econômica ou social, atingindo pequenos grupos, sem afetar a dinâmica dominante controlada principalmente através da mídia praticamente monopolizada. São processos sociais que demandam maturação e mudança no comportamento social, influenciados pela estrutura legal e pela dinâmica social, econômica e política.

Sendo assim, pode-se projetar que, mantido o poder dos grupos que atualmente dominam a comunicação em massa e seus associados, tanto no campo político quanto no econômico, o quadro deve permanecer com pouco avanço.

Bibliografia

¹³ <http://www.financialsecrecyindex.com/faq>

¹⁴ Avaliação nesse sentido, efetuada por Jorge Gaggero, pode ser lida em: <http://www.revistaturba.com.ar/la-transparencia-en-el-reino-del-reves/>. Acesso em: em 10 set 2018.

BRASIL, LEGISLAÇÃO FEDERAL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10/09/2018.

BRASIL, LEGISLAÇÃO FEDERAL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: em 10/09/2018.

BRASIL_Portal de Transparência do Governo Federal
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial>. Acesso em: 10/09/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular – Documento final. MEC. Brasília, DF, 2017. Disponível em <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>, acesso em 10/09/2018.

CATTANI, Antonio David. Sofismas da riqueza. In CATTANI, Antonio David e OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). A sociedade justa e seus inimigos. Porto Alegre: Tomo, 2016.

FISCHER, Douglas. Crimes tributários fiscais. In CATTANI, Antonio David e OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). A sociedade justa e seus inimigos. Porto Alegre: Tomo, 2016.

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniele; OLIVEIRA, Gleise; SALADO, Júlia. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas Culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010.

Currículo Vitae

JOÃO CARLOS LOEBES, Auditor-Fiscal da Receita Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, brasileiro, formado em Administração de Empresas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), especialista em Gestão Empresarial pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Administración y Gerencia Pública pelo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) da Espanha, e doutorando em Economia pela Universidad de Alcalá (UAH) também na Espanha. Atuou de 1982 a 1992 no Banco do Brasil, sendo que a partir de 1992 ingressou no quadro de Nível Superior da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul como Auditor-Fiscal, onde permanece desempenhando suas funções até os dias de hoje.

Correio eletrônico: joao.carlos.loebens@gmail.com

Telefone: +55 51 995729067

ANNA PAULA BACK, advogada, brasileira, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), estudante de pós-graduação, aprovada no XXIV Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), tendo atuado como Assistente jurídica no Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, voluntária no Cartório da 2ª Vara Criminal da Comarca de Santa Cruz do Sul/RS, com estágio na Vara Cível, na 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do RS e na Procuradoria Regional do Ministério Público em Porto Alegre.

Correio eletrônico: annapaulaback95@yahoo.es

Telefone: +55 51 997671087