

Título: A importância da educação fiscal para a gestão pública e para a sociedade

Title: The importance of fiscal education for public management and for society

AUTORES:

Elisa de Carvalho Barroso¹
Leonardo Silvério Dantas²
Leonardo Batista de Araújo³
Mary Coreia Moreira Kalume⁴
Ednara Barros de Freitas⁵

Seção: Revisão

Curso: Ciências Contábeis

Instituição: Faculdade de Ensino Superior- FAESF

¹ Elisa de Carvalho Barroso é Bacharel em Ciências Contábeis, Especialista em Administração Econômica Financeira e está cursando a Especialização em Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI / Universidade Aberta do Piauí – UAPI, e-mail: elisa.felix@bol.com.br.

² Leonardo Silvério Dantas é Bacharel em Ciências Contábeis, Especialista em Docência do Ensino Superior e está cursando a Especialização em Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI / Universidade Aberta do Piauí – UAPI, e-mail: leodantas@ig.com.br.

RESUMO

O presente trabalho aborda a importância da Educação Fiscal como instrumento de aperfeiçoamento da Gestão Pública como também para a formação de uma Sociedade cada vez mais consciente dos seus direitos e deveres. Nesse sentido, propõe-se uma abordagem na difusão dos conhecimentos sobre o funcionamento da administração pública, estimulando o cidadão a refletir sobre a função socioeconômica dos tributos. Para tanto o trabalho foi realizada através de pesquisa bibliográfica com base na revisão da literatura existente em livros e revistas especializadas no assunto publicados no período de 2001 á 2016. Pôde-se constatar a complexidade do funcionamento da máquina pública, bem como, a necessidade de Incentivar continuamente a participação e o acompanhamento, pela sociedade, desde o processo de planejamento governamental até a aplicação dos recursos públicos. O estudo e a disseminação da Educação Fiscal são importantes principalmente para criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e a sociedade.

- **Palavras-chave:** Educação Fiscal. Gestão Pública. Cidadania.

Abstract:

This paper discusses the importance of Fiscal Education as an instrument for improving Public Management as well as for the formation of a society more aware of its rights and duties. In this sense, it is proposed an approach in the diffusion of knowledge about the functioning of the public administration, stimulating the citizen to reflect on the socioeconomic function of the taxes. For this, the work was carried out through bibliographic research based on the literature review in books and periodicals published in the period from 2001 to 2016. The complexity of the functioning of the public machine was verified, as well as the need for Continually encourage participation and monitoring by society, from the governmental planning process to the application of public resources. The study and dissemination of Fiscal Education are important mainly to create conditions for a harmonious relationship between the State and society.

• Keywords: Fiscal Education. Public administration. Citizenship

INTRODUÇÃO

Os tempos atuais requerem a formação de um novo cidadão, mais consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, que seja capaz de intervir e modificar a realidade social, a partir de sua comunidade, tornando-se sujeito de sua própria história.

Nesse contexto surge a necessidade de se verificar a importância de promover e institucionalizar a Educação Fiscal como instrumento para a cidadania, na sensibilização do cidadão para a função socioeconômica do tributo, bem como, criar condições para uma relação harmoniosa entre o estado e o cidadão.

Portanto, será que a Educação Fiscal consiste num instrumento eficaz na busca permanente do aperfeiçoamento do índice de cumprimento voluntário das obrigações tributárias, com a conseqüente redução do nível de sonegação, bem como, do controle social através da participação do cidadão na Gestão Pública?

A Educação Fiscal tem como foco a formação política para o pleno exercício da cidadania. Por isso este tema é importante tanto para o nosso engrandecimento pessoal como também para a comunidade em geral, através da tentativa de aprofundar o assunto, bem como, na sua disseminação.

Tem por objetivo evidenciar a importância da Educação Fiscal tanto para a Gestão Pública como também para a Sociedade como instrumento eficaz na consolidação da democracia através conscientização dos cidadãos da importância da arrecadação dos tributos bem como também da fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados.

A pesquisa caracteriza-se como uma revisão bibliográfica, uma vez que o estudo consistiu na coleta, seleção, análise e interpretação da literatura pertinente ao assunto, composta de livros e revistas especializadas publicados no período de 2001 à 2010.

O presente trabalho está estruturado em dois capítulos: Gestão Democrática dos Recursos Públicos; e Educação Fiscal e Cidadania.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A Educação Fiscal pode ser utilizada como um importante elo entre o Cidadão e o Estado, pois a Educação Fiscal fundamenta-se na conscientização da Sociedade sobre os seus direitos e deveres, bem como quais as funções do Estado. E de que maneira os cidadãos podem participar da gestão dos recursos públicos

interferindo desde a formulação das políticas públicas por parte do Estado até o acompanhamento da execução dos recursos públicos.

Portanto para que o cidadão possa exercer sua cidadania e influenciar positivamente na definição das prioridades das políticas públicas é preciso que o cidadão saiba o que é Sociedade, Estado, Governo e como funciona no dia a dia da Gestão Pública.

Nas sociedades modernas caracterizadas pela extrema complexidade e diferenciação social relativa tanto aos atributos quanto aos valores, às idéias, aos interesses, às aspirações que envolvem seus membros, a política entra como o elemento capaz de resolver pacificamente os conflitos de interesses relacionados com os bens públicos.

Podemos definir a Sociedade, Estado e Governo da seguinte forma:

- Estado é o conjunto das instituições que o compõem ou exercem o poder político numa sociedade.
- Sociedade é uma coletividade de indivíduos reunidos e organizados com um propósito comum.
- Estado é, portanto, uma comunidade organizada politicamente, que ocupa um território definido e é dirigida por um governo, que possui soberania reconhecida internamente e por outros países.

Estado é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. O Estado exerce suas funções por meio dos poderes constituídos: - Legislativo; - Judiciário; e - Executivo.

As Políticas Públicas são as formas próprias de o Estado agir, nos diversos níveis, com planejamento a fim de atender às necessidades da população.

As Políticas Públicas também podem ser definidas como um conjunto de ações, que envolvem planos e metas, materializadas em programas, projetos e serviços que os governos estabelecem para resolver situações consideradas problemas a fim de alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Sendo que o alcance das políticas públicas pode ser de natureza social, voltadas para atender às necessidades inerentes a cada setor (trabalho, habitação, saúde, educação, assistência, lazer etc.); ou aos investimentos de infraestrutura (rodovia, ferrovia, energia, aeroportos, telecomunicações, entre outros).

Desde 1988 as políticas públicas, especialmente as de natureza social, resultam de um dinâmico processo no qual governo e sociedade apresentam propostas e alternativas para cada setor.

A Constituição Federal (1988), no artigo 165, institui o Plano Plurianual (PPA) como o instrumento gerencial que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública.

O Plano Plurianual - PPA é um planejamento com características orçamentárias e tem a duração de quatro anos, cuja vigência se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato executivo subsequente, objetivando garantir a continuidade dos planos e programas instituídos pelo governo anterior.

Como nosso foco é o planejamento governamental, devemos entendê-lo como um mecanismo de intervenção na sociedade, que permita a apropriação dos meios de produção e distribuição da riqueza, ou que estimule a criação de instrumentos de regulação, capazes de conferir maior ou menor autonomia ao setor privado.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, assim estabelece que são Leis de iniciativa do Poder Executivo: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

Processo Integrado de Planejamento e Orçamento - O ciclo orçamentário, ou processo orçamentário, pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físico e financeiro. Corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

Plano Plurianual – PPA é a lei de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, para um período de quatro anos, bem como, dispõe sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, "... para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

O PPA representa a mais abrangente peça de planejamento governamental, porque promove a convergência do conjunto das ações públicas e dos meios orçamentários para viabilização dos gastos públicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO tem como função principal: selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na

execução do orçamento subsequente. E tem como objetivos: estabelecer uma ligação entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as metas do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras (caixa) para determinado exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO devido a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF surgiu novas e importantes prerrogativas: a) Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; b) Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal; c) Aprovar normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; d) Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas, e e) Definir o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros.

Outras questões consideradas na elaboração da LDO são: Dispor sobre alterações na Legislação Tributária: disciplinar os casos em que haja a previsão de um aumento ou redução de arrecadação em função de alteração na legislação tributária, bem como, definir os Critérios e Forma de Limitação de Empenho a Fim de Garantir o Atingimento das Metas de Resultado Primário: a meta de resultado primário deve ser observada nas fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento.

A Lei Orçamentária Anual, isto é, o orçamento é um instrumento responsável pela previsão dos recursos financeiros a serem obtidos e a alocação destes para atender aos objetivos e às metas pretendidas. É um instrumento dinâmico, que leva em conta aspectos do passado, a realidade presente e as projeções para o futuro.

A LOA compreenderá: - Orçamento Fiscal referente aos poderes da União, Estado, Distrito Federal ou Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; Orçamento de Investimento das empresas em que a União, Estado, Distrito Federal ou Município detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o Orçamento da Seguridade relativo às despesas com Saúde, Previdência e Assistência Social (Art, 194, CF).

A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da **receita** e à fixação da **despesa**, não se incluindo na proibição, a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

Receitas Públicas são todos os ingressos disponíveis para cobertura de despesas públicas, em qualquer esfera governamental. Sua arrecadação depende de autorização do Legislativo, através da LOA. Obedece ao regime contábil de Caixa, ou seja, é contabilizada no momento do recolhimento.

Receitas Públicas, por categoria econômica:

- **Receitas Correntes:** Resultam da venda de produtos e serviços colocados à disposição dos usuários, da cessão remunerada de bens e valores, bem como aquelas obtidas pelo Estado em função de sua autoridade coercitiva, mediante a arrecadação de tributos e multas. Destinam-se a atender despesas operacionais.
- **Receitas de Capital:** derivadas da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de bens, bem como transferências de recursos de outro ente da federação ou de pessoas destinados a atender despesas de capital. Destinam-se a atender despesas operacionais de capital ou correntes.

As **Receitas Correntes** se dividem em:

- **Receita Tributária:** impostos, taxas e contribuição de melhoria;
- **Receita de Contribuições:** sociais, de intervenção de domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas;
- **Receita Patrimonial:** rendimentos sobre investimentos do ativo permanente de aplicações financeiras;
- **Receita Agropecuária:** proveniente da atividade ou exploração agropecuária de origem animal ou vegetal;
- **Receita Industrial:** proveniente da atividade industrial de extração mineral e de transformação;
- **Receita de Serviços:** oriunda da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, inspeção, fiscalização, etc;
- **Transferências Correntes:** originário de outros entes ou entidades. (FPE, convênios, etc);
- **Outras Receitas Correntes:** multas, juros, indenizações, restituições, receita da dívida.

As **Receitas de Capital** se dividem em:

- **Operações de Crédito:** empréstimos internos e externos;
- **Alienação de Bens:** venda de bens móveis e imóveis;

- Amortização de Empréstimos: retorno de financiamentos que o Estado faça;
- Transferências de Capital: convênios e transferências de pessoas;
- Outras Receitas de Capital.

Os estágios das Receitas Públicas - São etapas que devem ser legalmente cumpridas até o efetivo ingresso dos recursos. O conhecimento desses procedimentos facilita a gestão dos gastos públicos.

- Previsão: estimativa de arrecadação da receita, constante da Lei Orçamentária Anual –LOA;
- Lançamento: registro da receita por competência;
- Arrecadação: entrega dos recursos pelos contribuintes aos agentes arrecadadores;
- Recolhimento: transferência dos recursos pelos agentes arrecadadores à conta do Tesouro.

As Despesas Públicas: são todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumento. Ou ainda, o conjunto dos dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos. Sua execução depende de autorização legislativa, através da LOA e obedece ao regime de competência. Isto é, sua contabilização deve observar a data da ocorrência do fato gerador.

As **Despesas Públicas** podem se classificar com relação ao orçamento como: **Despesas extra-orçamentárias:** são aquelas pagas à margem do orçamento, que não precisam de autorização do poder legislativo. Exemplos: - restos a pagar; - serviço da dívida a pagar (juros); - devolução de cauções. Ou **Despesas orçamentárias:** são aquelas que, para serem realizadas, dependem de autorização legislativa e não podem se efetivar sem crédito orçamentário correspondente. Exemplos: - pagamento da folha de pessoal; - material de consumo; - aquisição e material permanente.

Já a Classificação das **Despesas Públicas** por Categoria Econômica é a seguinte:

Despesas correntes: são gastos para o custeio da prestação dos serviços públicos, manutenção e restauração de bens, juros e encargos da dívida, e transferências voluntárias (natureza operacional). **Custeio:** despesas para a

manutenção de serviços anteriormente criados. Exemplo: Pagamento de pessoal, material de consumo; reforma de prédios públicos, etc. **Transferências Voluntárias:** despesas para as quais há ou não contraprestação direta em bens ou serviços. Exemplo: subvenções destinadas à manutenção de outra entidade de direito público ou privado, convênios, etc.

Despesas de capital: são dispêndios destinados a produção ou aquisição de bens de capital, amortização da dívida e transferências voluntárias. **Investimentos:** gastos com finalidade de criar novos bens de capital (bens novos). **Inversões Financeiras:** aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização. **Transferências Voluntárias:** dotações para investimentos ou inversões financeiras destinadas a outros entes.

Pode ser criado Créditos Adicionais para custear Despesas Públicas vindo das seguintes fontes de cobertura: superávit financeiro do exercício anterior; excesso de arrecadação; anulação parcial ou total de dotação; operações de crédito autorizadas.

Segundo Kohama (2001, p. 233),

os Créditos Adicionais são valores que se adicionam ou acrescem ao orçamento, quer como reforço de dotações existentes, quer como dotações destinadas a cobertura de encargos provenientes da criação de novos serviços, ou ainda, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

Sendo que o limite de abertura de Créditos Adicionais definido na LOA, varia, em geral, entre 10% e 25% da Despesa Total fixada.

Os estágios das Despesas Públicas de modo geral, as despesas obedecem a três estágios, conforme a Lei 4.320/64: Empenho; Liquidação e Pagamento.

O Empenho é um ato administrativo que implica a reserva de parcela do orçamento para a execução de despesa específica. Representa a garantia do Governo, ao fornecedor, de que a despesa conta com dotação orçamentária suficiente ao atendimento do compromisso.

A Liquidação é o ato administrativo que implica o reconhecimento formal de que o fornecedor entregou o produto em conformidade com as especificações constantes do contrato. Por este registro a despesa é lançada na contabilidade (concretiza-se a fase final da execução orçamentária) e quando não paga de imediato terá o seu valor lançado em conta de passivo.

Já o Pagamento é o despacho exarado pela autoridade competente determinando que a despesa seja paga (concretiza-se a execução financeira). É o último estágio da despesa. O pagamento nunca deverá ser efetuado em moeda. Usualmente o documento de pagamento é a ORDEM BANCÁRIA.

O cidadão sabendo como funciona a Gestão Pública fica mais fácil de acompanhar a formulação das políticas públicas através do orçamento participativo que vem sendo implantado no Brasil em vários municípios e estados após Constituição Federal de 1988. Gerando dois efeitos positivos, primeiro o aprimoramento da Gestão Pública através da participação efetiva da sociedade, tornando a Gestão Pública efetivamente Democrática. E segundo o desenvolvimento de uma Sociedade cidadã consciente da importância de participar ativamente da construção de um País cada vez melhor.

A obrigação de controlar o uso do dinheiro público é um dever de todo cidadão e do próprio Poder Público, sendo o Orçamento Público o instrumento pelo qual se processa a alocação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira estabelece mecanismos que permitem ao cidadão controlar a gestão dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que disciplina como os órgãos estatais devem exercer esse controle.

Essa forma de controle exercida pelo Poder Público é chamada de controle institucional, exercida por órgãos que têm a competência constitucional para fiscalizar a captação e a aplicação dos recursos públicos. No caso do governo federal a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), são responsáveis, respectivamente, pelos controles interno e externo. No caso dos Estados e dos Municípios, essas funções são desempenhadas por órgãos de controle interno de cada um dos entes federados e por Tribunais de Contas de Estados e de Municípios.

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da administração pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade, pois, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da

administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

No Brasil, a preocupação em estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do País e do grande número de Municípios que possui.

O controle social, complemento indispensável ao controle institucional, contribui para a correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem fiscalizar os gastos públicos.

Para se entender a evolução do controle social no Brasil, faz-se necessário mencionar aspectos da história recente do País, especialmente do processo de redemocratização posterior ao regime militar.

Nesse sentido, a década de 1980 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente na área de política social e de política urbana.

Assim, essa que foi chamada de “Constituição Cidadã”, por possuir o texto mais democrático que o País já conheceu, priorizou a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população. Entre essas iniciativas, podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da administração pública, mas também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

O controle social é, portanto, tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos.

Em todas as regiões do País, há problemas de infraestrutura e de oferta de serviços públicos, tais como serviços de esgoto, fornecimento de água, coleta de lixo, limpeza urbana, manutenção de estradas, habitação, saúde, educação, transporte urbano, que geram insatisfação com a qualidade de vida da sociedade.

A sociedade exige dos governantes que os recursos arrecadados atendam suas demandas. O Orçamento é o instrumento legal que torna realidade o que é priorizado pelas políticas públicas. A participação dos cidadãos na definição das prioridades para o gasto público possibilitará converter as demandas da sociedade em ações previstas nos programas de trabalho da administração pública, constantes do Orçamento.

Como antes assinalado, a estrutura final do Orçamento é definida pelo Poder Legislativo, que discute a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, emenda-a (ou não) e aprova-a. Uma vez aprovado, o Orçamento pode ser visto como um contrato entre o governo e a população sobre o que deve ser feito em prol de todos. A execução orçamentária, ou seja, a arrecadação e o gasto dos recursos do orçamento deve ser acompanhada pela sociedade. Quando um eleitor for julgar a administração de um governante, deve analisar criteriosamente o Orçamento executado, que reflete as verdadeiras prioridades do administrador público.

É preciso que todos tenham a consciência de que o processo orçamentário não é e não pode ser algo frio, somente para técnicos, distante da realidade do cidadão. O Orçamento Participativo permite, à comunidade, participar das diversas etapas de elaboração do Orçamento. A análise de sua comunidade poderá lhe dar a informação do quanto ela está preparada e pronta para novos desafios e um deles é a organização de um Orçamento Participativo, cujos princípios gerais são: constituir-se num espaço de negociação; garantir a participação direta do poder público; viabilizar o caráter deliberativo; priorizar a destinação de recursos; abrir-se à participação de todos.

Contribuir para a elaboração do Orçamento anual e participar de sua execução pelo acompanhamento da aplicação dos gastos públicos são meios pelos quais os cidadãos organizados podem ter um controle social e exercer a sua cidadania.

A prática do Orçamento Participativo (OP) é crescente em nosso país, revelando-se valioso instrumento de participação popular e democratização da gestão pública. Nos Estados e Municípios onde o OP foi implementado, o Poder

Executivo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que espera ver incluído no Projeto de Lei do Orçamento Anual. Essa ferramenta de participação social pode colocar em discussão o conjunto das ações públicas e não apenas ações pontuais. Além disso, a participação popular pode conferir aos cidadãos poder de decisão ao menos sobre parcela da destinação dos recursos públicos.

EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

Não há milagre no mundo contemporâneo, nenhum país supera o atraso e as desigualdades sociais sem focar a educação como prioridade. A educação pode não ser o caminho mais curto para a inclusão social, mas certamente é o mais importante.

A Constituição Federal reconhece a importância da Educação Escolar além do ensino fundamental e orienta no sentido da progressiva universalização do ensino médio. Este é o espaço para que crianças e adolescentes aumentem a capacidade de discernimento e criticidade como o estímulo à dúvida construtiva e à análise de padrões em que direitos e deveres devem ser considerados na formulação de julgamentos.

A relação Estado e sociedade é uma relação histórica e dinâmica que vem sendo construída com a história da própria humanidade. É o resultado dos conflitos de interesse, das interações e dos sonhos. É falar sobre o poder e ávida gregária: como se organizar e como assegurar a sobrevivência da espécie humana na nossa casa comum – a Terra, garantindo a maior número de pessoas acesso a recursos básicos que lhes possibilitem viver com dignidade.

Em uma retrospectiva histórica da relação Estado e sociedade, nos interesses do poder, escravizamos “negros sem alma”, dominamos outros povos baseados em superioridade ética”, explodimos bombas atômicas, produzimos guerras mundiais, criamos doenças e encontramos vacinas, geramos o efeito estufa, comprometemos a biosfera do planeta, excluimos 2/3 da humanidade, concentramos renda, fizemos greve, organizamo-nos em ONGs, partidos e associações.

Observe que essas relações continuam acontecendo: os conflitos de interesse, as interações. Logo, a relação Estado e sociedade é marcada

historicamente por tudo o que construímos e continua aberta, sendo construída no agora por nossas decisões, nossos valores, nossa visão de mundo.

Segundo Reis (2010, p. 10),

quando o assunto tributo é tratado, a primeira legislação a ser mencionada, via de regra, é a Constituição Federal. É ela que permite por intermédio da autorização e aprovação por meio da Assembléia Constituinte e emendas constitucionais posteriores, ao Governo Federal, Estadual e Municipal instituir e cobrar tributos da sociedade.

Historicamente, a relação Fisco e sociedade foi pautada pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos. Por um lado, a sonegação fiscal, por outro, exemplos de mau uso do dinheiro público.

Segundo Fabretti (2009, p. 134),

a evasão fiscal consiste em prática contrária à lei. Geralmente, é cometida após a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, objetivando reduzi-la ou ocultá-la. A evasão fiscal está prevista e capitulada na Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Contra as Relações de Consumo (Lei nº 8.137/90).

Para atenuar essa situação, encontramos na história do Fisco iniciativas no sentido de esclarecer essa relação, objetivando aumento de arrecadação e diminuição do conflito entre estado e sociedade. Tais iniciativas não solucionaram essa desarmonia, porém abriram precedentes para um diálogo mais transparente.

Os educandos e a comunidade em geral têm o direito de saber que o tributo que pagam é a principal fonte de financiamento da máquina pública e é responsável pela consecução das políticas sociais de saúde, educação, previdência e assistência social, segurança e aplicações em infraestrutura.

Pela ótica do gasto público, sabemos que a quantidade e principalmente a qualidade e eficiência das políticas públicas no Brasil ainda deixam muito a desejar. Isso se explica, em parte, porque parcela crescente da arrecadação tributária vem sendo destinada ao pagamento da dívida pública, subtraindo recursos essenciais à realização das políticas públicas.

Segundo Oliveira (2010, p. 6),

a Constituição Federal de 1988 trouxe profundas alterações no Sistema Tributário Nacional, não só em relação à quantidade e ao campo de incidência dos tributos, mas também quanto à própria distribuição dos valores arrecadados entre União, Estado e

Municípios, o que atualmente vem comprometendo uma razoável reforma tributária principalmente em razão de não haver consenso entre os governos de como devem ser repartidos os valores arrecadados.

A efetividade dos princípios da progressividade e seletividade é fundamental para propiciar ao Sistema Tributário Nacional que cumpra uma de suas funções essenciais no Estado moderno: ser instrumento de distribuição de renda, objetivando o alcance do bem comum.

Segundo Rezende (2010, p. 2),

as críticas ao sistema tributário brasileiro permanecem até os dias atuais. Uma das características deste sistema, objeto de muitas críticas, é a sua complexidade. Como exemplo disso, citamos o número excessivo de tributos, a legislação intrincada e extensa, as distorções causadas pela aplicação da legislação tributária, bem como os seus efeitos sobre a economia das empresas e pessoas físicas e, conseqüentemente, do país.

Noutro giro, a maior parte das receitas públicas advém do pagamento de impostos indiretos (que incidem sobre o consumo), desrespeitando princípios tributários de nossa República, como o da capacidade contributiva, que se materializa nos corolários da progressividade (quem ganha mais deve pagar mais, Constituição Federal, art. 153, § 2º, e seletividade (quanto mais essencial à sobrevivência humana, menor deverá ser a carga de impostos indiretos que gravam determinado produto (Constituição Federal (1988), art. 153, § 3º, I).

Segundo Borges (2010, p.1),

dois fatores determinam a relevância dos impostos indiretos no atual contexto dos negócios. O primeiro é a convicção dos empresários de que tais impostos representam o maior ônus fiscal das empresas. O segundo é a consciência empresarial do significativo grau de sofisticação e complexidade da legislação pertinente.

Dáí, a necessidade de maior participação da sociedade organizada no controle democrático e na fiscalização do gasto público, combatendo e denunciando a sonegação, a corrupção e a malversação do dinheiro público, portanto, é aí onde entra a questão da educação fiscal ser inserida desde o ensino fundamental até a universidade.

A educação fiscal é uma importante alavanca para construirmos:

- A consciência cidadã a respeito dos princípios que devem nortear a construção de um sistema tributário justo e harmônico, capaz de cumprir seu papel como instrumento da política de distribuição de renda;

- O exercício da cidadania por meio do controle social da gestão pública;
- Um sentimento coletivo de repulsa social aos atos de sonegar e malversar o dinheiro público.

Por sua abrangência, o tema educação fiscal não se circunscreve ao conteúdo específico e compartimentado de uma determinada disciplina.

Devido à sua inter-relação com diversos ramos do conhecimento, que concorrem para a formação da cidadania, a educação fiscal adquire o caráter transdisciplinar.

Ex. Em matemática o tema “orçamento público” e a questão da Nota ou Cupom Fiscal podem ser trabalhados juntos com os cálculos de porcentagem.

Em geografia a educação fiscal pode ser trabalhada quando se estuda a economia do município (nota fiscal, orçamento público, repartição das receitas tributárias, a arrecadação do município, etc.).

Para disseminação da Educação Fiscal foi criado Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

Antecedentes Históricos do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF:

Na década de 70 foi criado o **Programa Contribuinte do Futuro**, que se tratava de um concurso de redação em nível nacional, com premiação dos melhores trabalhos. Surgindo o livro “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda”.

Em Setembro 1996 surgiu o **Programa de Conscientização Tributária**, concebido para tratar da questão dos tributos e da arrecadação através Convênio de Cooperação Técnica-União, Estados e DF.

No mês de Julho 1999 foi criado efetivamente o **Programa Nacional de Educação Fiscal**, aumento da abrangência do programa para contemplar os gastos públicos.

Em 31 de dezembro de 2002, foi publicada a portaria nº 413, assinada pelos Ministros da Fazenda e da Educação, reformulando o Grupo de Trabalho Educação Fiscal nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, e definindo as competências de todos os órgãos envolvidos na implementação do Programa³.

As idéias forças do PNEF são:

- **Educação:** o exercício de uma prática educativa na perspectiva de formar um ser humano integral, como meio de transformação social, tendo essa prática como foco a formação cidadã.

³ Extraído do Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). Educação fiscal no contexto social / Programa Nacional de Educação fiscal. – Brasília, 2004. 48p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 1) 2ª edição atualizada. Pg. 36.

- **Cidadania:** objetiva possibilitar e estimular a ação efetiva do cidadão quanto ao controle democrático do Estado, incentivando-o à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração das leis para sua execução.
- **Ética:** uma gestão pública eficiente, transparente e honesta quanto à alocação e aplicação dos recursos e realização dos gastos públicos.
- **Política:** exercício da boa governança que conte com uma gestão pública responsável, transparente e voltada à justiça social.

A missão principal do PNEF é Contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização sobre seus DIREITOS e DEVERES no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático.

Diretrizes do PNEF são:

- Envolver os três níveis de Governo;
- Caráter permanente, desvinculadas de campanhas de premiação;
- Evitar a vinculação a determinada gestão governamental;
- Nortear-se pelas Diretrizes Curriculares Nacionais.

As barreiras culturais que dificultam o sucesso do PNEF são: “Lei de Gerson”; “A coisa pública não é de ninguém”; Valorização da transgressão; Norma “Rouba, mas faz”; Desonestidade como projeto: “Se não sou eu, será um outro qualquer”; Vergonha de pedir nota fiscal.

A abrangência do PNEF:

- Ensino Fundamental: acesso aos conceitos da educação Fiscal
- Ensino Médio: aprofundamento maior dos assuntos
- Servidores Públicos: sensibilização e envolvimento com o Programa.
- Universidades: formadores de opinião.
- Sociedade em geral: através de clubes, associações, sindicatos, ONGs, etc.

Instituições parceiras do PNEF: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Controladoria Geral da União; Tribunais de Contas da União e dos Estados; Ministérios Públicos Federal e Estadual; Câmara dos Deputados; ONGs, fundações, entidades civis.

Estrutura do PNEF:

- Coordenação do GEF: - ESAF, que deverá baixar os atos necessários à sua regulamentação.
- Órgãos vinculados ao GEF: - Grupo de Educação Fiscal nos Estados – GEFE; - Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Receita Federal – GEFF; - Grupo de Educação Fiscal dos Municípios – GEFM.
- O GEFE é composto por membros: - Secretaria de Fazenda; - Secretaria de Educação; - Demais órgãos envolvidos no desenvolvimento do PNEF nos Estados.
- O GEFM é composto por membros: - Secretaria de Fazenda ou Finanças; - Secretaria de Educação; - Demais órgãos envolvidos no desenvolvimento do PNEF no Município.

Cidadania

A cidadania é um dos objetivos fundamentais da república (Constituição Federal, art. 1º, § 2º): a igualdade e a justiça são valores supremos da sociedade. Para que alcancemos tais objetivos, é fundamental que o sistema tributário seja utilizado como instrumento de distribuição de renda e riqueza. Para isso, é imprescindível a participação popular nas decisões políticas quem vai pagar a conta e como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos.

Etimologia da palavra Cidadão significa:

- **Latim:** deriva da palavra *civita*, que significa cidade.
- **Grego:** tem seu correlato na palavra *politikos* – aquele que habita na cidade.

Cidadão relaciona-se à ideia de o indivíduo pertencer a uma comunidade politicamente organizada e que, por esse motivo, lhe é atribuído um conjunto de direitos e obrigações.

Para os gregos, cidadania era o direito conferido a algumas pessoas, porém excluídos os escravos, as mulheres e os artesãos, de participar das decisões relacionadas aos destinos da cidade.

Para os revolucionários franceses de 1789, a cidadania estava correlacionada aos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade.

Com a Evolução da Cidadania a definição moderna de Cidadania: é a possibilidade de todos os indivíduos conviverem democraticamente em uma sociedade pluralista que garanta o desenvolvimento integral do ser humano,

possibilitando a todos o acesso às necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (CF/88, art. 6º).

Tipos de Cidadão:

- **Cidadão:** “aquele que tem direito a ter direitos”;
- **Meio-cidadão:** não conhece seus direitos;
- **Cidadão Passivo:** tem consciência dos seus direitos, mas não os exerce, nem luta por eles, possuindo forte descrença nas instituições;
- **Cidadão Ativo:** conhece seus direitos, luta para defendê-los, agindo sob a perspectiva individual;
- **Cidadão Ativo e Solidário:** luta por seus direitos e pelos direitos dos outros, preocupando-se mais com o interesse coletivo do que com a obtenção de vantagens pessoais.

A Cidadania e a Educação Fiscal - Essa compreensão coloca em evidência que a tributação e o controle da destinação dos recursos públicos têm como finalidade proporcionar a cada cidadão a possibilidade de uma vida digna numa sociedade próspera.

O controle social da ação política pode ser feito de várias formas, tais como: Orçamento participativo; Criação de conselhos: municipais de educação, de alimentação escolar, municipais de saúde, de assistência social; Plebiscito; Ação popular; Mandato de segurança coletivo; Iniciativa popular legislativa; Controle dos gastos públicos por meio do monitoramento das ações governamentais, com exigência do uso dos recursos arrecadados, etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi demonstrado que a Educação Fiscal é um importante elo entre o Cidadão e o Estado, pois a mesma fundamenta-se na conscientização da Sociedade sobre os seus direitos e deveres, bem como quais as funções do Estado e de que maneira os cidadãos podem participar da gestão dos recursos públicos interferindo desde a formulação das políticas públicas por parte do Estado até o acompanhamento da execução dos recursos públicos.

Foi abordado também o funcionamento da Gestão Pública, mostrando os instrumentos de Planejamento Governamental, bem como, as diretrizes para elaboração e execução o Orçamento Público.

A Sociedade Civil a partir da Constituição Federal de 1988 ganha cada vez mais força nos processos de Planejamento Governamental através do Orçamento Participativo e das mobilizações sociais influenciado cada vez mais na definição políticas essenciais para o País.

Entretanto a complexidade dos processos de elaboração e execução do Planejamento Governamental e do Orçamento Público dificulta um pouco o entendimento, a participação e a fiscalização da Gestão Pública por parte da Sociedade.

A Educação Fiscal busca conscientizar o cidadão não somente da importância de cumprir as obrigações tributárias, mas também da importância de conhecer como funciona a Administração Pública para poder interferir nas tomadas de decisões da Gestão Pública, principalmente no processo de elaboração do Orçamento Público e também na fiscalização da efetiva execução orçamentária.

A Educação Fiscal é importante ser implantada desde o ensino infantil até o ensino superior/especialização. Por exemplo a Prefeitura de Floriano-PI abraçou a iniciativa da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ-PI), e através de uma parceria firmada em 02/02/2011 vai implantar nas escolas do município o Programa de Educação Fiscal. Entre as atividades do Programa de Educação Fiscal estão à realização de seminários, palestras e capacitação para estudantes, professores. Para a Prefeitura de Floriano o programa de Educação Fiscal nas escolas é importante, porque educa e conscientiza os alunos que os impostos pagos pela população de Floriano como, IPTU, ISS e ITBI retornam para a sociedade em obras e serviços.

O objetivo do programa é sensibilizar alunos, professores, pais de alunos e toda a sociedade, sobre a importância da arrecadação dos tributos e ao mesmo tempo esclarecer o papel do estado na aplicação eficiente dos mesmos, possibilitando o desenvolvimento da sociedade para o pleno exercício da cidadania. “Isso só é possível com a participação de cada um na construção de uma sociedade mais consciente e sensível aos problemas do Estado”.

Contudo o mero exercício do voto, desapegado do efetivo controle social, apresenta-se despido de importância prática, gerando apenas uma democracia de fachada, pois o cidadão precisa se tornar cada vez mais um Cidadão Ativo e Solidário, lutando por seus direitos e pelos direitos dos outros, preocupando-se mais com o interesse coletivo do que com a obtenção de vantagens pessoais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição /1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério da Educação. Programa Nacional de Educação Fiscal. 4ª ed. Atual. Brasília: s. ed., 2009-. 4 v.

BORGES, Humberto Bonavides. **Planejamento tributário: IPI, ICMS, ISS e IR: economia de impostos, racionalização de procedimentos fiscais, relevantes questões tributárias, complexas questões tributárias, questões avançadas no universo da governança tributária** – Humberto Bonavides Borges. – 10. ed. rev. e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade tributária.** – 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

KOHAMA, Helio. Contabilidade Pública. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, LUÍS MARTINS DE. **Manual de contabilidade tributária: textos e testes com respostas** / Luís Martins de Oliveira... [et al.]. –12. Ed. – São Paulo: Atlas, 2013. Outros autores: Renato Chierigato, José Hernandez Perez Junior, Marliete Bezerra Gomes.

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). Educação fiscal no contexto social / Programa Nacional de Educação fiscal. – Brasília, 2004. 48p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 1) 2ª edição atualizada.

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). Relação estado-sociedade / Programa Nacional de Educação fiscal. – Brasília, 2005. 80p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 2) 2ª edição atualizada.

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). Sistema tributário nacional / Programa Nacional de Educação fiscal. – 2ª ed. - Brasília, 2005. 88p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 3).

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). Gestão democrática dos recursos públicos / Programa Nacional de Educação fiscal. – Brasília, 2005. 68p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 4) 2ª edição atualizada.

REIS, LUCIANO GOMES DE. **Manual de Contabilização de tributos e contribuições sociais** / Luciano Gomes dos Reis, Mauro Fernando Gallo, Carlos Alberto Pereira. São Paulo: Atlas, 2010.

REZENDE, AMAURY JOSÉ. **Contabilidade Tributária: entendendo a lógica dos tributos e seus reflexos sobre os resultados das empresas** / Amaury José

Rezende, Carlos Alberto Pereira, Roberta Carvalho de Alencar. São Paulo: Atlas, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
UNIVERSIDADE ABERTA DO PIAUÍ
PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA