Foto: Arquivo Sindifisco-RS

Financiamento do Estado fiscal: dever de pagar impostos, solidariedade e cidadania

Cláudio Graziano Fonseca
Auditor-Fiscal da Receita Estadual do RS

O Estado, para a consecução dos seus objetivos de garantir o bem-estar social dos cidadãos, necessita de recursos financeiros, já que todos os direitos têm custos e, primordialmente, são públicos. Isso acarreta a necessidade da existência de um Estado fiscal.

Muitos pensam que somente os direitos sociais, os direitos do Estado de bem-estar social (*welfare state*), tais como saúde, educação e seguridade social, voltados, acima de tudo, a promover e melhorar a condição humana dos segmentos mais frágeis da sociedade, requisitam esforços financeiros da comunidade.

Na mesma linha de raciocínio, os chamados direitos negativos (aqueles correspondentes aos direitos básicos dos indivíduos pertinentes a sua liberdade, que estão relacionados com a não interferência de uns em relação aos direitos de outros) seriam um tipo de presente da natureza, do qual o indivíduo se limita a gozar sem qualquer ônus para a sociedade. Ora, direitos como o direito à vida, à fruição dos bens públicos, à proteção ao direito de propriedade, da liberdade contratual, da liberdade da palavra e de expressão, de religião, da liberdade pessoal e outros tantos não se realizam sem intervenção pública: os policiais que defendem das agressões pessoais e dos danos ao patrimônio público e privado, os bombeiros que defendem a casa dos incêndios e atuam para minimizar os efeitos dos desastres naturais, os magistrados que reparam os danos sofridos e muitos mais exemplos poderiam ser dados.

Não há Estado sem direitos, nem direitos sem impostos.

Dessa maneira, não é possível viver em sociedade, no atual estágio da humanidade, sem a contrapartida da provisão de recursos para a finalidade precípua do Estado: a realização do bem comum, por meio da elevação do nível de bem-estar da coletividade.

A partir da perspectiva de necessidade de recursos financeiros para o atingimento do propósito de garantir o exercício dos direitos pela sociedade para os membros da comunidade, pode-se afirmar que a tributação não constitui em si mesma um objetivo originário ou primário do Estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos, pois o ente estatal não pode dar, realizar prestações sociais, sem antes receber (cobrar impostos). Enfim, a tributação não pode ser vista apenas como técnica arrecadatória ou de proteção ao patrimônio; deve ser vista também pela perspectiva da viabilização da dimensão social do ser humano.

Apesar de a solidariedade social, assim como

outros, não ser um valor absoluto, não há dúvida de que deve ser atendido o disposto no artigo 3º, I, da CF/88, que estabelece ser objetivo da República construir uma sociedade livre, justa e solidária. Dois valores culminantes de modelos legítimos do Estado (de direito = liberdade; e social = solidariedade) devem ser mesclados, pois a justiça resultará do equilíbrio entre eles, sem prestigiar isoladamente qualquer um deles e assim se alcançar um resultado equilibrado.

No delineamento proposto pelo constituinte para a construção de uma sociedade solidária, há necessidade de cada um assumir responsabilidades sociais em relação à comunidade, mormente em relação àqueles mais vulneráveis, deixando de lado o individualismo.

A solidariedade que faz parte do contexto de garantir o exercício dos direitos fundamentais implica também deveres como, dentre outros, o de ratear o custo do Estado querido pela sociedade. Se o Estado é demandado para essas tarefas (p. ex., prover a seguridade social), o dinheiro de que necessita deverá vir de alguma outra origem que não seja a mera exploração de seu patrimônio: virá da tributação. Daí falar-se em Estado fiscal como aquele que, para subsistir, necessita de tributos.

Portanto, o dever constitucional de contribuir com o financiamento dos gastos públicos deve ser visto como um dever de solidariedade. Há de se destacar aqui que, conforme Jose Casalta Nabais, em *O dever fundamental de pagar impostos* (2009), o tema dos deveres fundamentais é reconhecidamente considerado um dos mais esquecidos na doutrina constitucional contemporânea. Os deveres não têm um tratamento minimamente comparável ao dispensado aos direitos fundamentais. Ao contrário dos direitos, de maneira geral, os deveres não são objeto de qualquer enumeração ou sistematização. José Casalta Nabais atribui esse esquecimento ao fato de as atuais constituições da Europa terem sido, em geral, adotadas na sequência de queda de regimes totalitários ou autoritários.

De maneira análoga, a CF/88 tem como foco preponderante os direitos do cidadão. Isso é claramente uma resposta ao período histórico diretamente anterior ao da promulgação da atual Constituição, a chamada "ditadura civil-militar". Apesar de o capítulo I do título II ser denominado "Dos direitos e deveres individuais e coletivos", o extenso art. 5º, com seus 78 incisos, é majoritariamente um rol de direitos.

Esse tratamento menos privilegiado dos deveres frente aos direitos, tanto na nossa Constituição quanto na doutrina, contribui para que, no contexto brasileiro, a afirmação da relação direta entre solidariedade e tributo e o consequente reconhecimento da existência de um dever fundamental de pagar impostos causem espécie e sejam mal compreendidos. Não menos importante é a concepção já arraigada no senso comum, e até mesmo em setores da academia, segundo a qual o tributo é fundamentalmente abusivo, uma norma com alta rejeição social, algo que agride os direitos do cidadão, não havendo diferença entre os tributos e as normas sancionadoras.

No prefácio do livro *Percepção social da fiscalidade em Portugal: um estudo exploratório*, o professor da Universidade Católica e da Faculdade de Direito de Lisboa J. L. Saldanha Sanches observa:

Qual é a visão que os cidadãos têm sobre os impostos? Que é nebulosa já o sabemos. Quando em muitos discursos encontramos críticas ao "Estado", exigências ao "Estado", desejos que o "Estado" faça ou aconteça, parece estar a falar-se de uma entidade distante e longínqua com quem temos imensas contas a ajustar e por cuja conduta, natureza ou essência não temos qualquer responsabilidade. Que deve sempre gastar, mas que não deve cobrar.

Tal fenômeno é também aludido pelo jurista italiano Cláudio Sacchetto nas suas exposições feitas em congressos realizados em Bérgamo, Itália (2003), e em São Paulo, Brasil (2004), e reproduzidas no livro *Solidariedade social e tributação* (2005, p. 11): "É um fato cultural, histórico, desconfiar do Estado e ver a arrecadação dos impostos como 'subtração', ao invés de contribuição a um Erário comum".

Para combater essa visão de individualismo e falta de solidariedade, é necessário que a cons-

ciência de cidadania seja despertada de maneira a mudar as mentalidades para que se tome a importância do instituto fiscal como dever cívico e elemento integrante do pertencimento à coletividade, sem o qual dificilmente será combatida a atual concepção de a fuga ao Fisco ser socialmente tolerada.

A ideia de dever fundamental, com o cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelo cidadão, não se esgota em si mesma; pelo contrário, dela emana a responsabilidade que o próprio Estado tem perante a sociedade na busca dos objetivos e fins por ela consagrados.

Nesse quesito, é importante o papel das Administrações Tributárias ao buscar a detecção e correção da fraude fiscal, bem como atuar na implantação de medidas que favoreçam um maior cumprimento voluntário das obrigações fiscais e promover uma maior consciência cívico-tributária. O pagamento voluntário de tributos faz parte do exercício da cidadania.

O combate à evasão fiscal é basilar para que haja justiça fiscal, buscando erradicar a figura dos sonegadores, verdadeiros fugitivos fiscais, que praticamente não pagam impostos, enquanto os demais, que por analogia podemos denominar cativos fiscais, acabam por arcar com os impostos deles e dos outros.

Programas desenvolvidos em vários estados (Nota Fiscal Gaúcha no Rio Grande do Sul, Nota Fiscal Paulista em São Paulo) e municípios, tanto os de grande porte, como São Paulo/SP (Nota Fiscal Paulistana) e Porto Alegre (Nota Legal), ou de pequeno porte, como Mariana Pimentel/RS (Nota Cidadã), contribuem para o exercício da cidadania e com a consequente busca de justiça fiscal.

Há de se destacar que, no nosso ordenamento jurídico, o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com destaque para o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas, contribui para a participação do cidadão.

Assim, levando-se em consideração os "dois lados da moeda", a disciplina constitucional da tributação, ao lado de um não poder fazer (presente no princípio das limitações ao poder de tributar), deve levar em conta também um dever fazer que prestigia os princípios gerais da tributação e abre espaço, por exemplo, para o debate sobre o controle da destinação dos recursos tributários arrecadados, sejam os que tenham finalidade constitucional explícita, sejam aqueles sem vinculação, já que, ainda que não haja especificação da destinação, esta não pode se dar de forma contrária aos princípios e objetivos constitucionalmente consagrados.

O exercício da cidadania ativa percorre todos os momentos de funcionamento da vida pública.

Se a exigência de tributos é uma decorrência da solidariedade social, o seu pagamento é um dever fundamental e nesta encontra sua justificativa. Consequência direta disso é a possibilidade de existir controle efetivo (e não meramente virtual) sobre a aplicação dos recursos. Essa é uma das demandas que a sociedade brasileira faz. Na medida em que devemos suportar tributos, o dinheiro arrecadado deve ser aplicado naquilo que se invoca como motivo para sua exigência.

Assim, podemos afirmar que ser cidadão é ter os direitos respeitados, mas também implica assumir deveres que objetivam o bem comum da sociedade.

O exercício da cidadania ativa percorre todos os momentos de funcionamento da vida pública. O cidadão deve pagar seus impostos, consciente de que está contribuindo para o bem da coletividade, mas seu dever não termina aí. É cômodo apontar o dedo e responsabilizar os políticos

profissionais por todas os problemas que nos afligem, mas é necessário que cada um se questione qual contribuição pode dar para mudar as mazelas sociais que afetam seu cotidiano.

O cidadão consciente participa de forma ativa das decisões de natureza pública e deve lutar para que se amplie seu poder de participação e de decisão, só assim se constrói uma democracia substantiva.

Podemos extrair dos ensinamentos de Paulo Freire que a educação é formadora da cidadania; portanto, esta pode ser ensinada e, consequentemente, aprendida.

Assim sendo, é possível despertar nos cidadãos a necessidade de participação, por meio do cumprimento do seu dever fundamental de pagar impostos e também fiscalizando a correta alocação dos recursos públicos, para que a estrutura e o funcionamento da administração pública sejam pautados por princípios éticos e permitam o exercício do controle democrático, através de uma relação participativa e eficaz das pessoas com o Estado.

O controle social dos recursos arrecadados se faz necessário também, pois historicamente as instituições básicas da sociedade brasileira têm a marca da exclusão e da desigualdade social. Como exemplos: a) fomos o último país do mundo a abolir formalmente a escravidão; b) apesar dos progressos alcançados nos últimos anos, ainda temos uma distribuição de renda inadequada; c) não se realizou no País uma efetiva reforma agrária nos moldes vivenciados pelos países desenvolvidos. A queda do regime ditatorial em 1984, três décadas de governo civil e eleições periódicas ainda não foram suficientes para modificar significativamente a estrutura profundamente excludente da sociedade brasileira.

Assim, a disseminação da Educação Fiscal é de essencial importância para que haja um efetivo controle social dos recursos arrecadados.

Começando pelo mais elementar dos conhecimentos relativos a esse tema, o fato é que grande parte da população não sabe que paga tributos e, portanto, contribui para o financiamento dos serviços públicos. Muitos desconhecem que a escola e o hospital que estão a seu serviço são frutos dos tributos pagos por eles, chegando a referir-se a esses serviços como gratuitos.

Indo mais além, a afirmação dos direitos humanos faz parte da equação fiscal tributária inscrita no contexto da cidadania ampla, com os recursos fiscais socialmente controlados pela cidadania organizada. Assim, quando o recurso público estiver sendo gasto, entra novamente o cidadão em ação, agora para realizar o controle da correta aplicação do mesmo.

Podemos extrair dos ensinamentos de Paulo Freire que a educação é formadora da cidadania.

É também notória e assustadora a desinformação e distorção trazida à população na abordagem do assunto pela mídia, sendo necessário o contraponto para que essa avalanche de desinformações possa ser pelo menos parcialmente neutralizada.

Dessa maneira, é necessário o debate sobre essa matéria. Jogar luz sobre o sistema tributário é ação que impulsiona a efetivação da justiça social, o bem-estar da população, contribuindo, portanto, para o exercício da cidadania.

Para que o cidadão seja efetivamente sujeito ativo nessa relação, é necessário que a população domine informações sobre a gestão fiscal nos três níveis de governo: União, estados e municípios.

Visando ao fortalecimento do ambiente democrático, é necessário que o cidadão tenha informações primordiais: como se arrecadam os recursos? Como se investe o dinheiro? De que mecanismos a sociedade dispõe para controlar o destino de recursos e bens públicos?

Assim, a Educação Fiscal tem como missão estimular a mudança de valores, crenças e cul-

turas dos indivíduos, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o efetivo exercício de cidadania e propiciar a transformação social.

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal, tendo como valores o comprometimento com a construção da cidadania, com a solidariedade, ética, transparência, responsabilidade fiscal e social.

Nesse contexto, é capital o papel da escola, por meio de seus educadores, como instituição que se caracteriza pela formação de cidadãos críticos, atuantes e capazes de exercerem seus direitos e cumprirem com seus deveres. É na escola, na abordagem da Educação Fiscal como tema transversal, que o professor vai perpassar todos os conteúdos atinentes ao tema.

Para tanto, uma parceria essencial deve ser desenvolvida entre as Secretarias Estaduais e Municipais da Educação e da Fazenda, propiciando uma integração harmoniosa entre ambas para que se efetivem e se consolidem os conhecimentos sobre a área fiscal e contribuam para o pleno exercício da cidadania. No nosso Estado o Gefe (Grupo de Educação Fiscal Estadual) é a expressão concreta dessa parceria, tendo sido reativado através da Resolução conjunta Sefaz/Seduc n° 001/2015, publicada no DOE de 14-7-2015.

O início desse programa nos moldes atuais remonta a 1996, com a implantação de um programa nacional permanente de conscientização tributária. Em julho de 1999, tendo em vista a abrangência do programa, que não se restringe apenas aos tributos, mas que aborda também as questões da alocação dos recursos públicos arrecadados e da sua gestão, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), reunido na Paraíba, aprovou a alteração de sua denominação, que passou a ser: Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Na sua concepção, o PNEF contribui para a formação de um homem que compreende o mundo no qual vive, os interesses em jogo, as relações de poder que o sustentam. Um homem que tenha critério moral próprio, que se posicione frente a questões que interferem na vida coletiva, inclusive nas relações com o Estado, que se reconheça – e aos demais – como sujeito de direitos e deveres, livre para organizar-se, expressar suas ideias e opiniões, para decidir intervir, participar, capaz de colocar-se como sujeito na construção da história. Enfim, a busca pela formação integral do homem.

O dever de pagar impostos está intimamente relacionado com o dever da solidariedade, o que dá direitos ao cidadão de usufruir dos serviços oferecidos pelo Estado.

Dessa maneira, o Programa Nacional de Educação Fiscal propõe-se a ser um instrumento de fortalecimento permanente do Estado democrático.

A participação efetiva do cidadão no controle social dos recursos disponíveis para o Estado passa pelo conhecimento da função socioeconômica dos tributos, que por sua vez são alicerçados nos conceitos constitucionais de dever, direitos, solidariedade e cidadania.

O dever de pagar impostos está intimamente relacionado com o dever da solidariedade, o que dá direitos ao cidadão de usufruir dos serviços oferecidos pelo Estado, gerando então o dever/direito do exercício da cidadania, com o controle da aplicação desses recursos, bem como a participação na definição da sua destinação.

Para que esse ciclo virtuoso se concretize, a Educação Fiscal tem papel primordial ao buscar despertar a cidadania nos cidadãos.