

# FATORES DETERMINANTES PARA A FALTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Beatriz Moure<sup>1</sup>  
Alcindo Cipriano Argolo Mendes<sup>2</sup>  
Maiara Sardá Silva<sup>3</sup>  
Rogério João Lunkes<sup>4</sup>

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi verificar os fatores determinantes da falta de participação social na reforma tributária. A partir de fatores identificados na literatura, como corrupção, transparência, complexidade, cultura do desinteresse e injustiça, e características sociodemográficas, como idade, gênero, renda familiar e nível de escolaridade, foi aplicado um questionário a 206 participantes. Procurando preencher uma lacuna encontrada na literatura, buscaram-se evidências empíricas se esses fatores contribuiriam para a baixa participação da sociedade em questões relacionadas à reforma tributária. Para isso, uma análise de homogeneidade foi realizada, correlacionando as informações coletadas, sistematizando os cinco principais fatores determinantes do baixo interesse na reforma tributária e aspectos pessoais dos respondentes, como idade e renda. Os resultados encontrados indicam que há uma interdependência entre a idade e a dificuldade de interpretar o sistema tributário; mulheres se sentem mais desmotivadas pela corrupção do que homens; e aqueles com um rendimento familiar maior são os que mais se sentem injustiçados com o formato atual de tributação. O estudo conclui que existem fatores a serem trabalhados com vistas a um maior engajamento da sociedade nesse âmbito, e se soma a estudos sobre o contribuinte que mostram as dificuldades encontradas por grupos sociais distintos em relação ao tema. Adicionalmente, 60% dos participantes afirmaram que, somente com a leitura do questionário, sem ter acesso ao estudo, já se sentiam mais motivados a conhecer o tema, o que revela a necessidade de se fornecer mais informação à sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** tributos; reforma tributária; participação social.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, [ORCID](#)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, [ORCID](#)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, [ORCID](#)

<sup>4</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, [ORCID](#)

# THE DETERMINING FACTORS OF THE LACK OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE TAX REFORM

Beatriz Moure  
Alcindo Cipriano Argolo Mendes  
Maiara Sardá Silva  
Rogério João Lunkes

## ABSTRACT

This study aims to find the determinants of the low interest in tax reform. Once the most likely factors mentioned in the bibliography were found, a questionnaire was applied to 206 participants. Five main factors were found: corruption, transparency, complexity, culture of disinterest and injustice. In response to a gap in the literature, empirical evidence if these factors could urge the low participation of society in relation to tax reform was sought. In search of patterns, a homogeneity analysis was performed correlating the collected information, systematizing the five main determinants of low interest in tax reform with the respondents' personal aspects such as age or income. The results show associations between factors and sample subgroups. This study contributes to the literature showing that there are factors to be worked on for greater engagement of society in relation to tax issues. It is also important to the contributor, once it brings into light the difficulties encountered by different social groups in relation to the topic. Additionally, 60% of the participants stated that, after having read the questionnaire, they felt motivated to search for information about the topic, which shows the society's need for more accessible information.

**KEYWORDS:** taxes; tax reform; social participation.

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é deficiente, e o cidadão, de forma genérica, está descontente (Colombo, 2006). Embora o cidadão se manifeste ativamente acerca de diversas problemáticas, em questões tributárias – principalmente sobre sua reforma – acaba não se engajando de forma mais ativa nas discussões (Oliveira, 2016). Assim, é importante conhecer melhor os fatores que levam a esse desinteresse e os motivam que levam a uma baixa participação popular na discussão da reforma tributária. É preciso considerar, ainda, que a reforma tributária irá afetar não somente as pessoas, mas também, diretamente, a gestão das organizações.

Machado e Baltazar (2017) indicam que, para o modelo de sociedade atual, é essencial haver um sistema de tributação. É preciso subsidiar o Estado para que direitos particulares e coletivos sejam assegurados. Contudo, deve-se observar também o entendimento atemporal de Jean Baptiste, ministro de Finanças de Luís XIV, cuja doutrina defende a tributação como “a arte de tirar a maior quantidade de penas de um ganso com o mínimo de dor” (Lima, 1999, pg. 6). Desse modo, o Estado deveria ser eficiente e eficaz na arrecadação tributária, cobrando de seus cidadãos apenas o montante necessário, evitando o dispêndio exagerado dos rendimentos da pessoa — física ou jurídica — para quitar obrigações tributárias.

No entanto, como aponta Junqueira (2015), o cenário tributário no Brasil é caótico e há urgência de uma reforma tributária. Colombo (2006, p. 45) também aponta a reforma tributária como necessária e urgente, explicando que “o contribuinte brasileiro vê com um misto de perplexidade e insatisfação o sistema tributário em vigor. A perplexidade decorre de sua total ignorância do sistema: ele é simplesmente complexo demais; carece de transparência”.

Entre os diversos fatores que podem contribuir para o desinteresse da população na reforma tributária, está a corrupção. Para Sevegnani (2006), por causa da corrupção, há uma descrença no sistema tributário como um todo. Por isso, sob a ótica popular, de nada serviria uma reforma tributária, senão para desviar mais recursos e atender interesses exclusivamente políticos. Além disso, tal como aponta Sevegnani (2006), o contribuinte não tem pleno entendimento sobre como o seu

dinheiro é empregado, em função da complexidade e da falta de transparência do sistema tributário.

Machado e Balthazar (2017) destacam a cultura do desinteresse sobre assuntos tributários. Justamente por poder ser chamada de “cultura”, não se trata de um problema novo. Para Balthazar (2005), o problema remonta à chegada da família real no Brasil. Isso porque o povo via que o montante arrecadado com os tributos era, em grande parte, usado para pagar os excessos da realeza, que aumentava a carga tributária sem um aumento proporcional de retorno para o povo. Tal descaso com a população, segundo Pereira (2019), persistiu nas constituições que seguiram, tendo permanecido embaraçado até hoje, mesmo com a criação da legislação tributária.

Outro aspecto relacionado com a reforma tributária é o sentimento de injustiça por parte da população. Conforme o entendimento de Pereira (2019), Colombo (2006) e Barbosa *et al.* (1998), a injustiça pode ser observada sob os pontos de vista social e econômico: social, porque, proporcionalmente aos rendimentos auferidos mensalmente, a parcela mais carente da sociedade paga mais impostos do que a parte mais rica; e econômica, porque o Estado cobra muito caro para um baixo retorno à população (Barbosa *et al.*, 1998).

Pelos motivos aqui apontados, o sistema tributário não desfruta de grande aprovação popular. Por que, então, apesar da insatisfação social com o sistema tributário, não há interesse em uma reforma tributária? Em síntese, fatores como corrupção, ausência de transparência, complexidade do próprio sistema, a cultura do desinteresse social por matérias tributárias e sensação de injustiça parecem criar uma barreira para um maior engajamento da sociedade com uma reforma tributária. O objetivo da presente pesquisa foi verificar os fatores determinantes para a falta de participação social com relação a uma possível reforma tributária.

Esse estudo traz contribuições aos escassos trabalhos que relacionam os aspectos sociais, contábeis e tributários e que tratam do baixo interesse da população em uma reforma tributária, ao buscar identificar empiricamente fatores relacionados ao baixo interesse sobre a reforma tributária. Também contribui de forma prática com a administração das organizações, porque a reforma tributária está diretamente relacionada com a gestão empresarial (a qual atualmente convive com a complexidade e o risco tributário) uma vez que gera curiosidade,

diminuindo a hostilidade em pesquisar mais sobre assuntos tributários e, conseqüentemente, proporciona um maior saber de cunho fiscal a administradores e gestores, possibilitando que criem uma estratégia fiscal ou que tomem conhecimento de benefícios fiscais desconhecidos por eles até então. Em síntese, fatores - como os descritos anteriormente - podem ser barreiras para o engajamento da sociedade na reforma tributária, atingindo de forma heterogênea, parcelas com características sociodemográficas diferentes, quando o contribuinte com menor renda é mais afetado por tais fatores.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO DO BRASIL

Preliminarmente, é importante conhecer a história do sistema tributário brasileiro, que está diretamente relacionado com o desenvolvimento do Brasil, percorrendo um caminho paralelo à evolução econômica e social do Estado. O tributo emergiu no país com sua colonização por Portugal. De acordo com Souza (2006), um ano após o descobrimento da então chamada Terra de Santa Cruz, Portugal já cobrava o pagamento do quinto, conhecido também como vintena, aos países que quisessem extrair pau-brasil.

No período das capitâneas hereditárias, segundo Balthazar (2005), foram instituídas outras duas modalidades de tributos: as rendas do real erário e do donatário. O primeiro surgiu como cobrança de Portugal pelo monopólio de comercialização do pau-brasil, bem como de especiarias e drogas. Além disso, também era cobrado o direito das alfândegas reais (importação e exportação), o quinto pelas pedras e metais preciosos e, ainda, a dízima do pescado e das colheitas de todos os produtos da terra. Quanto às rendas do donatário, ainda de acordo com Balthazar (2005), eram compostas por uma série de contribuições, sendo as mais representativas a doação efetiva de aproximadamente 20% das terras da capitania e a contribuição de 500 réis anuais nos tabelionatos.

Entretanto, pela falta de fiscalização, a corrupção e a sonegação fiscal estavam emaranhadas junto à tributação, não existia uma sem as outras. Souza (2006) defende que, para erradicar a evasão fiscal, Portugal buscou centralizar a

administração do Brasil, criando um Governo-Geral e a figura de Provedor-Mor, cuja finalidade era fiscalizar e cobrar tributos, e prestar contas à Coroa. Todavia, tais medidas foram irrisórias: a exação continuou acompanhada de corrupção e sonegação. Segundo Balthazar (2005), o rigor fiscal contribuiu quase que unicamente para o crescimento de comércios ilegais e do contrabando.

Sumariamente, de acordo Costa (2008), a tributação brasileira no período colonial era um útil instrumento econômico, que já usava tecnologias como o imposto progressivo sobre a renda. Entretanto, seus defeitos se destacavam na economia brasileira. A tributação no país era muito embaraçada: não havia sequer planejamento; os tributos iam meramente sendo criados conforme surgissem novas despesas.

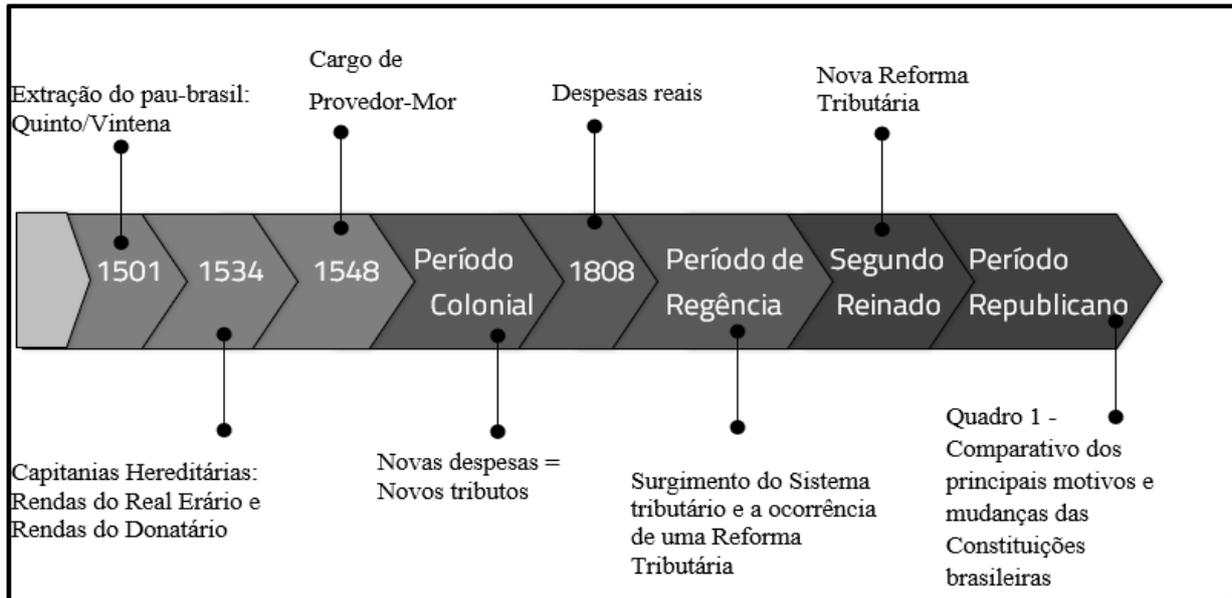
Tal embaraço tributário ganhou força em 1808, quando a chegada da Família Real, juntamente com a abertura dos portos, acarretou uma série de mudanças tributárias. Emergiram novos tributos e alíquotas, que careciam de razão. Visavam suprir as despesas reais, sem um retorno à população que justificasse tamanha exação (Balthazar, 2005). Contudo, também de acordo com Balthazar, apesar de dura e constantemente criticada, a tributação da época introduziu normas que persistem no Código Tributário Nacional atual, como a imunidade tributária sobre livros, que entrou em vigor em 1819, imposta pelo rei João VI.

Seguindo esse viés, o Brasil seguiu sem uma sistematização adequada dos tributos, constando apenas algumas observações na própria Constituição (Balthazar, 2005). Foi somente no período regencial que surgiu um sistema tributário propriamente dito, que buscava descentralizar a tributação, dando autonomia às províncias. Foi também no período da Regência que se consolidou a primeira reforma tributária, abolindo vários tributos. Ou seja, no intervalo de 1831 a 1840, houve duas mudanças bruscas na tributação brasileira. No Segundo Reinado (1840-1889), houve uma nova reforma, que, dessa vez, aumentou alíquotas já existentes e criou novos tributos. Nesse cenário, surgiu o primeiro tributo sobre meios de transportes, recaindo sobre cavalos, bestas e embarcações.

Partindo-se para o período republicano, as constituições federais do Brasil República ditaram as regras maiores para o Sistema Tributário Brasileiro. Na Figura 1, pode-se visualizar a evolução do Sistema Tributário Brasileiro, conforme Pereira (2019).

### Figura 1

*Evolução histórica do sistema tributário do Brasil*



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Pereira (2019).

A partir da Tabela 1, nota-se que a República já nasce com conflitos entre seus entes federados. Os 129 anos de evolução constitucional não foram suficientes para cessar essas disputas, que perduram até hoje, tendo como pauta a divisão de competência e a distribuição de tributos. Ademais, pode-se perceber que a tributação brasileira foi evoluindo imergida em um oceano de corrupção e sonegação, o que só contribuiu para posteriores incoerências e constante desordem.

### Tabela 1

*Comparativo dos principais motivos e mudanças das constituições brasileiras*

Ano	Marcos históricos	Principais mudanças
		Maior descentralização, abrindo a porta para o federalismo fiscal, mas ainda não incluindo municípios
1891	Proclamação da República	1922: surge o imposto sobre consumo geral 1924: surge o imposto de renda

1934	Economia estagnada por déficits orçamentários	Municípios recebem competências tributárias privativas Os impostos arrecadados passam a ser distribuídos pelas diferentes esferas de governo Surge a competência tributária de cunho comum, a qual abrangia taxas e contribuições de melhoria
1937	Golpe do Estado Novo	Retirada da competência dos municípios de tributar a renda das propriedades rurais Retirada da competência privativa dos estados de tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão Surgem limitações à tributação sobre exportação (competência estadual) Como consequência, o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações) se torna a principal fonte de renda dos estados
1946	Insuficiência financeira municipal. Em 1965, a reforma tributária ocorreu pela insuficiência financeira da União	Surgem novas competências tributárias para os municípios Surge o Imposto Extraordinário de Guerra, de competência federal, que permanece até hoje Houve um excesso de leis, impostos sem finalidade e falta de adequação à inflação 1965: ocorre a reforma tributária, que consolidou medidas de emergências para suprir o déficit da União sem inflacionar. A reforma tributária facilitou a arrecadação fiscal, alguns impostos foram alterados e foi estabelecido um sistema tributário uno e nacional, uma divisão tripartida dos tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria)
1967	Consolidar e legalizar a Ditadura Militar	Foram dados plenos poderes à União sobre o Sistema Tributário Diversas isenções e renúncias foram feitas sobre a arrecadação tributária dos estados e municípios Emenda constitucional deu origem ao ICM (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias)
1988	Nova realidade econômica e retomada da democracia	Nova divisão de competências com discriminação de rendas com maior equidade entre a União, estados e municípios A União ficou proibida de impor isenções e renúncias fiscais aos estados e municípios Várias emendas constitucionais surgiram, fato que pode ser considerado indicador de instabilidade fiscal Foi dada maior autonomia fiscal para os estados e municípios; contudo, ainda há um grave desequilíbrio federativo

Fonte: Baseada em Pereira, R. C. (2019).

A tributação no século XXI não diverge do padrão de desorganizado apresentado na tabela acima, o qual, segundo Orair e Gobetti (2018), está longe de alcançar um sistema tributário ideal. Os autores defendem que, para atingir

tamanho patamar, o Brasil deve se guiar pelos princípios norteadores de um bom sistema tributário, que já orientaram outros países a melhorarem seus modos de tributação. Tais princípios — que serão adequadamente abordados na subseção seguinte — são: o princípio da arrecadação, da eficiência, da equidade horizontal e da equidade vertical.

## REFORMA TRIBUTÁRIA

De acordo com Afonso (2010), a necessidade de uma reforma tributária é quase uma unanimidade nacional. A demanda social pela reforma é constante. Mesmo que não seja exteriorizada, a insatisfação pelo sistema tributário existe, manifestada, muitas vezes, de forma silenciosa, por meio da evasão fiscal. Segundo Colombo (2006), o contribuinte não vê a contrapartida prometida pelo pagamento de impostos.

Partindo dos princípios norteadores de um bom sistema tributário, Orair e Gobetti (2018) defendem que o legislador deve alcançar primordialmente quatro deles. O primeiro é a arrecadação. É por meio dela que o Estado adquire insumos para gerir seu território. Porém, ainda segundo os autores em tela, de nada adianta uma arrecadação medíocre. É nesse cenário que surge o segundo princípio: a eficiência. Orair e Gobetti (2018) argumentam que é preciso manter em escala mínima as distorções econômicas e administrativas, ao passo que deve ser preservada uma arrecadação simples e transparente. Segundo o terceiro princípio, a equidade horizontal, o legislador deve buscar o tratamento justo dos contribuintes, condenando o arbitramento parcial e visando à equidade entre os pagantes. O último princípio também é uma forma de equidade, sendo essa vertical. Esse princípio almeja a proporcionalidade e possui como instrumento a arrecadação progressiva, de forma que aqueles que possuem mais renda contribuam mais. Ainda de acordo com Orair e Gobetti (2018), o sistema tributário brasileiro não cumpre de forma integral nenhum desses princípios.

As falhas da tributação no Brasil podem ser divididas em duas vertentes, sendo a primeira sob a ótica da justiça social e a segunda sob a perspectiva da ineficiência e ineficácia.

Em termos de justiça social, a tributação brasileira falha nos princípios de equidade supracitados, tanto horizontal quanto verticalmente. De acordo com Colombo (2006), falta, na divisão da carga tributária, a impessoalidade, ou seja, as isenções e os favores legais são atribuídos àqueles selecionados de forma tendenciosa. A equidade vertical também está ausente do sistema tributário brasileiro pois o formato da tributação atual favorece grupos com maior status financeiro, o que só contribui para aumentar o abismo social.

Quanto à ineficiência e à ineficácia, Colombo (2006, p. 45) expõe que a forma de arrecadação tributária no Brasil se encontra “demasiadamente incapaz de atender, de forma eficiente, o cidadão”. Ela apresenta um viés anticrescimento: há grande tributação sobre a pessoa jurídica, agravada pela complexidade legislativa, dificultando, assim, o crescimento econômico. Sevegnani (2006) concorda com esse pensamento e acrescenta que tal viés não se restringe apenas às pessoas jurídicas: a alta tributação de forma geral resulta em um atraso econômico. O autor também argumenta que a complexidade legislativa enfraquece a economia, visto que aumenta o custo da fiscalização das obrigações tributárias.

Outro aspecto negativo apontado na literatura é a fonte de conflitos federativos. Orair e Gobetti (2018) afirmam que, na teoria, os tributos de maior mobilidade seriam distribuídos de forma mais acertada se ficassem sob a responsabilidade do governo central. Porém, é justamente essa delegação de competências, adotada pelo Brasil, que origina os conflitos federativos. Nesse cenário, instaura-se um ambiente de intensa disputa, em que os entes federados aspiram à responsabilidade sobre uma maior quantidade de tributos possível – com conseqüente maior receita. Ou seja, tal disputa restringe a possibilidade de eficiência ou eficácia acerca da alocação de recursos.

Seguindo esse viés, Colombo (2006, p. 45) afirma que o federalismo brasileiro é desconfigurado, pois as unidades federativas “declaram verdadeira guerra ao governo central para a obtenção de recursos”. Isto é, os entes federados impõem constante pressão política entre si, fazendo negociações para defender seus próprios interesses. Assim, a falta de critérios genuínos no corpo legislativo gerou um sistema tributário desconexo, desprovido de coerência lógica, não havendo alternativa para seu atual molde, senão a completa subjetividade, parcialidade e corrupção.

O sistema tributário, que deveria assumir o papel de suporte ao desenvolvimento econômico, acaba, portanto, por se transformar em obstáculo a ele. Nesse sentido, a necessidade de uma reforma tributária é clara. Quase simultaneamente à última reforma, que entrou em vigor com a Constituição de 1988, percebeu-se a necessidade de uma nova reforma. No entanto, Zugman (2016) afirma que é difícil fazer uma reforma tributária abrangente em curto prazo, pois quem iniciar a reforma pode não receber o devido crédito, em função do fim de seu mandato. Por isso, a reforma não é um bom instrumento de estratégia política visando a uma reeleição. De fato, para Azevedo e Melo (1997), políticas tributárias possuem certa invisibilidade se comparadas com propostas acerca de gastos públicos.

Outra dificuldade, de acordo com Zugman (2016), seria a falta de confiança entre os estados brasileiros, dificultando um consenso. Lopreato (2007) defende que os entes federativos não estão dispostos a arriscar a perda de receita tributária, ao passo que a União possui grande restrição sobre cortes de gastos primários recorrentes – aqueles que remetem à Previdência e despesas com pessoal. Nota-se, portanto, uma grande dificuldade sobre como cortar gastos públicos, situação prejudicial ao progresso econômico do país, pois obriga o governo a limitar o valor de investimentos.

Tratando-se da complexidade, Lopreato (2007) também afirma que a tributação brasileira exige profundo conhecimento para ser debatida, fato que atrasa a possibilidade de uma reforma, uma vez que a legislação é acessível quase que exclusivamente a especialistas, restringindo a participação de um político que não tenha formação ou conhecimento na área tributária. Tamanha complexidade aliena a população acerca do real valor desembolsado para subsidiar o Estado, tópico que será melhor detalhado a seguir.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REFORMA TRIBUTÁRIA**

Conforme o exposto no tópico anterior, são variados os aspectos hipotéticos que acarretariam a baixa participação popular no debate sobre uma reforma tributária. Para Oliveira (2016), existem algumas formas de participação popular em assuntos de interesse público. Por exemplo, o plebiscito é uma forma democrática

de participação que ocorre quando, de forma preliminar à realização efetiva de seus deveres, o Congresso Nacional consulta a população sobre seu posicionamento sobre determinado assunto. O plebiscito está amparado pela Lei n. 9.709 (1998) e pelo artigo 14 e 18, §3º da Constituição Federal (CF), e seu resultado “tem cunho consultivo e, apesar de indicar a posição majoritária do povo, não vincula os representantes que efetivamente tomarão a decisão” (Oliveira, 2016, p. 17).

Outra forma de participação popular é o referendo. É parecido com o plebiscito, com caráter democrático consultivo, porém é feito após a medida administrativa/legislativa ter sido implementada, para saber se foi aceita ou rejeitada pela população. O referendo está amparado pela Lei n. 9.709 (1998) e seu resultado também não possui natureza vinculante.

Ademais, com amparo no artigo 61, §2º da CF/88, a iniciativa popular consiste na possibilidade de a população propor um projeto de lei, que deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

As manifestações populares são muito importantes, pois, além de serem amparadas pela Constituição Federal, não possuem pressupostos técnicos. Prevalece, assim, a liberdade de expressão, sendo, então, de fácil acesso ao cidadão comum. Apesar dessa facilidade, segundo Sevegnani (2006), no século XX não foi feita nenhuma manifestação popular envolvendo diretamente os tributos. Já no século XXI, de acordo com Oliveira (2016), houve apenas uma manifestação representativa acerca do sistema tributário no Brasil. Foi feita em 2013, com a premissa de impedir o aumento da tarifa dos transportes públicos em São Paulo. Porém, ela só atingiu o âmbito nacional porque seus desdobramentos alteraram seu intuito, que perdeu o cunho tributário.

Assim, nota-se a existência de desinteresse pelo sistema tributário nacional. Com essa premissa, serão apresentados na próxima seção os possíveis motivos para tal desinteresse.

## **FATORES DETERMINANTES PARA O BAIXO INTERESSE NA REFORMA TRIBUTÁRIA**

A literatura indica que fatores como corrupção, falta de transparência, injustiça, cultura do desinteresse e complexidade podem ser motivos que ocasionam o baixo interesse social na reforma tributária.

Abordando a corrupção como primeiro fator, para Sevegnani (2006), além de desviar recursos essenciais para políticas públicas, ela também denigre os valores de uma sociedade, acarretando a descrença no sistema tributário. Já para Azevedo e Melo (1997), a Constituição de 1988 foi produto de um acordo entre elites sociais e burocráticas. Assim, houve um processo de barganha política e distributiva para pactuar interesses de empresários, trabalhadores organizados, firmas, corporações e entes federativos. Tal decurso gerou custos que implicaram a aceleração inflacionária e a expansão fiscal, penalizando, desse modo, a credibilidade da tributação brasileira. Ademais, para Machado e Balthazar (2017), a corrupção e os conchavos estão arraigados na sociedade, o que contribui para a cultura do desinteresse pela política e pelos tributos, que será tratada adiante.

Quanto à falta de transparência, para Sevegnani (2006), ela é um problema que fere diretamente o fundamento do Estado democrático de Direito. Para o autor, a transparência não é alcançada com a mera publicação de boletins e demonstrativos; isso porque esses documentos possuem uma linguagem técnica, sendo inacessíveis ao cidadão comum; ou seja, carecem de publicidade inteligível das informações. Infere-se, nesse cenário, outro fator: a ausência de incentivo midiático. Ainda de acordo com o mesmo autor, a publicidade é o primeiro estágio da transparência, já que, ainda conforme Sevegnani (2006) é através dela que se permite o acesso ao conhecimento, devendo o Estado motivar a sociedade a ser ativa em discussões sobre a administração pública. Dessa forma, não tem como haver participação popular sobre tributação sem que a população tenha discernimento dos fatos envolvendo o tema.

Em síntese, para Colombo (2006), o brasileiro é totalmente ignorante sobre tributação, pois ela não tem transparência e é simplesmente complexa demais. Tratando de complexidade, Sevegnani (2006) afirma que seu estopim ocorre no período colonial, quando a tributação sobre a renda tinha pressupostos variados e curiosos. Outrossim, a cena de complexidade tributária não foi erradicada com o passar dos anos, e ainda hoje “a população ainda não tem uma percepção clara dos

tributos que paga, o quanto lhe é cobrado e como funciona o sistema tributário.” (Sevegnani, 2006, p. 130).

Ainda de acordo com o mesmo autor, a complexidade não se traduz somente na existência demasiados tributos, mas também na legislação individual para cada deles. Não há uma coerência ou racionalização nas normas tributárias, dificultando e encarecendo a arrecadação pelo Estado e o cumprimento das obrigações por pessoas físicas e jurídicas. Ademais, “frequentemente, o sistema tributário brasileiro é referido como uma “estrutura desconexa. O fato é que fica difícil encontrar uma coerência lógica, baseada em fundamentos teóricos, que justifique uma estrutura tributária como a nossa” (Orair e Godetti, 2018, p. 214). Para solucionar a complexidade, a administração pública cria mais legislação regulamentadora, indo justamente na direção oposta ao esperado e dificultando ainda mais o acesso popular às normas tributárias.

A cultura do desinteresse pela política e pelos tributos pode ser justificada, conforme Machado e Balthazar (2017), pela crença coletivamente difundida de que o sistema tributário brasileiro é ineficiente e incapaz de atender satisfatoriamente aos interesses dos cidadãos, causando certa revolta e conseqüente desinteresse.

Oliveira e Sousa (2014) analisaram uma tentativa de implementação da educação fiscal nas escolas públicas do Ceará. Nessa análise, os professores participantes relataram que tiveram dificuldade em abordar o tema, que é muito complexo, e que faltam cursos capacitadores. Entretanto, o principal obstáculo mencionado foi o desinteresse dos alunos. Contudo, para os autores, o desinteresse pode ser amenizado com o devido apoio e incentivo do governo.

Porém, a falta de tal incentivo é também um dos fatores que acarretam a baixa participação popular na reforma tributária. Assim, conforme Sevegnani (2006), deve haver publicidade inteligível ao cidadão comum, não bastando a mera informação. É preciso que o governo motive o cidadão a participar ativamente das decisões políticas. Essa publicidade inteligível já ocorre em outros âmbitos, como exemplo, pode-se citar as propagandas em veículos de comunicação sobre a dengue, o tabagismo, o uso de preservativos no carnaval, e o perigo de ingerir álcool antes de dirigir. A constante aparição de tais tópicos na mídia brasileira democratiza a informação e motiva a população a agir de acordo com cada situação em particular.

Outro fator relevante é o sentimento de injustiça. Esse pode ser observado sob duas óticas. A primeira é o abismo social: a parcela hipossuficiente da população paga proporcionalmente mais impostos do que a parte com mais poder aquisitivo. Além disso, o cidadão não reconhece onde o dinheiro do tributo pago foi investido, gerando um sentimento de injustiça que contribui para o desinteresse e a consequente falta de participação da sociedade no debate sobre a reforma tributária.

Demonstrado na literatura o baixo interesse da população na reforma tributária, partir-se-á para seu estudo empírico, a fim de encontrar os motivos que o acarretam. A metodologia da pesquisa será abordada a seguir.

### 3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, com a busca de fatores determinantes da falta de participação social nas discussões sobre a reforma tributária. De acordo com Gil (2008), pesquisas descritivas apontam características de fatos ou fenômenos e permitem identificar as relações entre as variáveis observadas. Foi utilizada uma abordagem qualitativa por meio de levantamento de dados, ou *survey*.

A população do estudo compõe-se da sociedade de modo geral. O instrumento de pesquisa foi divulgado de forma aleatória através das redes sociais e foram obtidas 206 respostas de forma voluntária. A Figura 2 resume as características sociodemográficas dos participantes da pesquisa.

#### Figura 2

*Características sociodemográficas dos respondentes*

IDADE			GENERO		
Até 20 anos	27	13%	Feminino	128	62%
21 a 40 anos	38	67%	Masculino	76	37%
41 a 60 anos	36	17%	Não quero dizer	2	1%
Acima de 60	5	2%		206	100%
	206	100%			

RENDA FAMILIAR			ESCOLARIDADE		
Até 2.090,00	32	16%	Ensino fundamental	3	1%
2.090,01 a 4.180,00	55	27%	Ensino médio	54	26%
4.180,01 a 10.450,00	57	28%	Graduação		50%
10.450,01 a 20.900,00	25	12%		102	
acima de 20.900,01	37	18%	Especialização	33	16%
	206	100%	Mestrado/doutorado	14	7%
				206	100%

Fonte: Elaborada pelos autores.

O instrumento de coleta de dados foi elaborado pelos autores com base na literatura utilizada e abordou cinco fatores indicados na literatura como determinantes para a falta de participação social na reforma tributária. Esses fatores, o seu conceito e a literatura de referência podem ser observados na Tabela 2.

## Tabela 2

*Literatura-base para o instrumento de coleta de dados*

FATORES	CONCEITO	AUTORES
<b>Corrupção</b>	Crença de que o sistema tributário atende a interesses partidários e não da população	Azevedo e Melo (1997); Sevegnani (2006); Machado e Balthazar (2017)
<b>Falta de transparência</b>	A população não sabe bem quanto paga de tributos	Sevegnani (2006); Colombo (2006); Barbosa (1988); Machado e Baltazar (2017), Oliveira (2016)
<b>Complexidade</b>	Difícil entendimento tanto da estrutura do tributo quanto da escrita da sua legislação	Sevegnani (2006); Pereira (2019); Lopreato (2007); Colombo (2006); Oliveira e Sousa (2014); Junqueira (2015); Onair e Gobetti (2018); Silveira, Passos e Gobetti (2018); Zugman (2016); Azevedo e Melo (1997)

---

<b>Cultura do desinteresse pela política e pelos tributos</b>	Resultado de todos os outros fatores	Olikveira e Sousa (2014); Machado e Baltazar (2017)
<b>Sentimento de injustiça</b>	População sente que paga muitos tributos para pouco retorno	Barbosa (1988); Pereira (2019); Colombo (2006)

---

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para a mensuração, foi utilizada a escala de Likert de 5 pontos, em que 1 equivale a discordar totalmente da proposição e 5, concordar totalmente. O questionário foi formatado com a ferramenta Google Forms e enviado eletronicamente entre 19 de outubro e 23 de novembro de 2020.

Para a análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de homogeneidade (Homals), que permite identificar relações de interdependência entre variáveis. Diferentemente de outras técnicas, a Homals permite que sejam verificadas associações entre duas ou mais variáveis qualitativas ordinais por meio de mapas perceptuais (Fávero, Belfiore, Silva e Chan, 2009). Hair Jr. *et al.* (2009) indicam que o mapa perceptual pode ser entendido como a representação visual das percepções que um respondente tem sobre seus objetos em duas ou mais dimensões.

## 4. RESULTADOS

### CORRUPÇÃO

O primeiro possível fator determinante da baixa participação social na reforma tributária pesquisado foi a corrupção. As frequências de respostas para as quatro perguntas podem ser visualizadas no quadrante superior esquerdo da Figura 3.

De maneira geral, percebe-se que a corrupção é um fator que desmotiva 42% dos respondentes. No entanto, 43% disseram que não são totalmente impactados pela corrupção quando se trata de reforma tributária.

Além disso, pode-se notar que os resultados do questionário corroboram o que é defendido por Sevegnani (2006): a descrença no sistema tributário vem primordialmente pelo desvio de recursos essenciais da população para o maior conforto daqueles que estão no poder. Tal ideia ocorre porque, na pergunta COR3 (Acredito que não há necessidade de uma reforma tributária, pois ela apenas facilitaria os crimes de colarinho branco - como corrupção, caixa dois...) do questionário aplicado, 68% discordaram que a reforma facilitaria os crimes de colarinho branco e que, por esse motivo, não deveria ocorrer. Porém, os resultados da pergunta COR2 (Acredito que uma reforma tributária atenderia interesses políticos, e não os da população. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária) demonstraram que 37% dos respondentes não se interessam pela reforma, pois ela atenderia interesses meramente políticos. O resultado sobe para 44% na COR4, que questiona se a causa do desinteresse na reforma é dada pelo direcionamento desonesto de verbas para cargos públicos.

Diante da polarização das respostas, buscou-se entendimento sobre aspectos socioeconômicos que pudessem trazer explicações acerca da baixa participação social nas discussões sobre a reforma tributária, por meio da análise de homogeneidade. Conforme os mapas bidimensionais apresentados na Figura 3, extrai-se que, em relação ao gênero, é possível verificar (Mapa 1) que as mulheres são mais desmotivadas com a corrupção do que os homens. Verifica-se também que pessoas na faixa etária de 21 a 40 estão mais relacionadas com a desmotivação provocada com a corrupção. Porém, pessoas na faixa de 41 a 60 anos já não sofrem tanto o impacto da corrupção e, portanto, não se desmotivam em relação ao tema da reforma tributária.

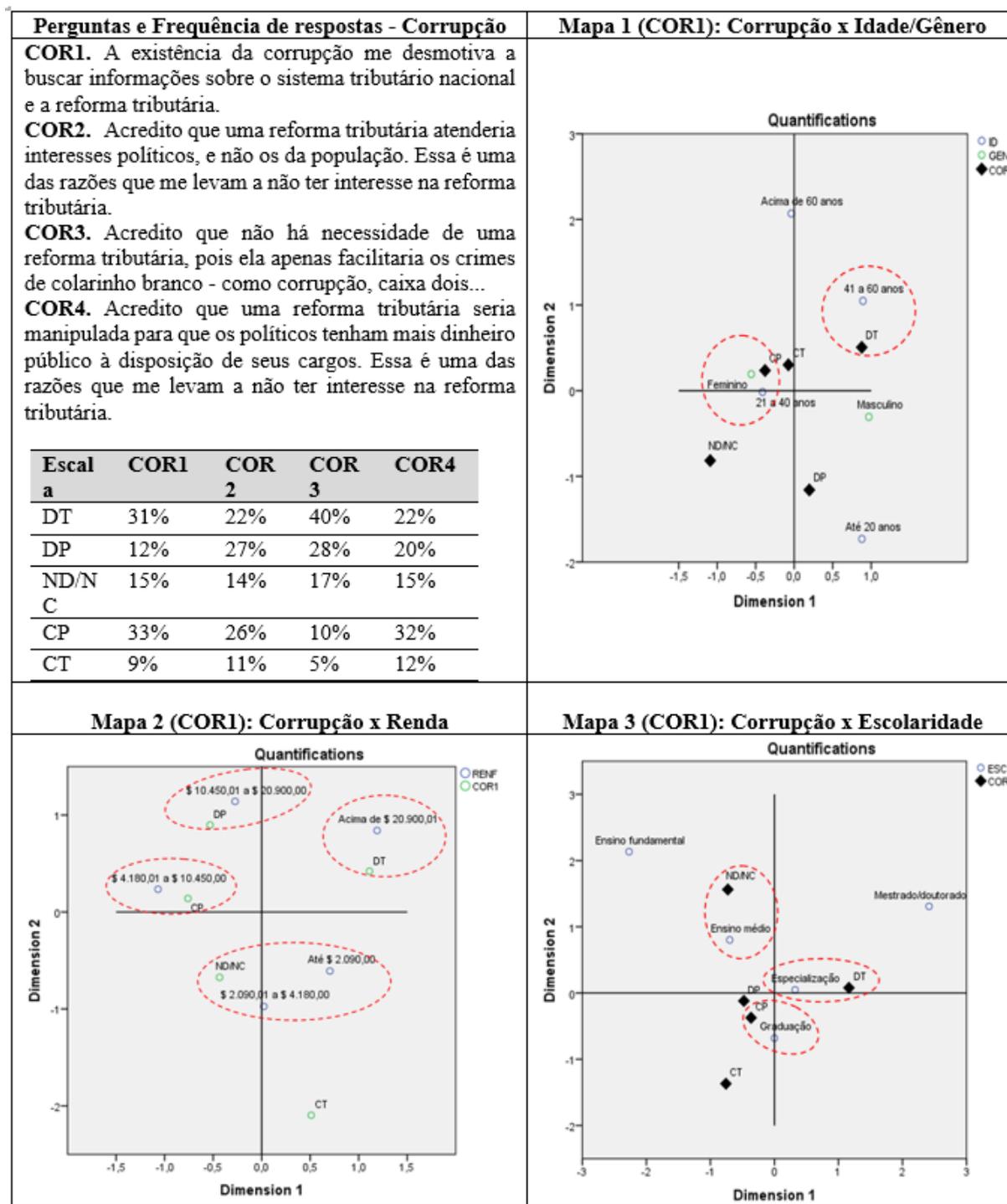
Desse modo, deve-se citar o entendimento de Sevegnani (2006), de que a corrupção degradaria os valores da sociedade, atingindo justamente os mais novos, com o caráter ainda em processo de formação. Suas ideias são confirmadas pelos resultados da presente pesquisa.

No Mapa 2, percebe-se que pessoas com renda familiar mais baixa (inferior a R\$ 4.180,00) não apresentam uma opinião formada sobre o impacto da corrupção na baixa participação social na discussão sobre reforma tributária. No entanto, observa-se que pessoas com renda familiar entre R\$ 4.180,01 e R\$ 10.450,00 são impactadas pela corrupção e se desmotivam, em parte, quanto às discussões do

tema. O Mapa 2 permite observar, ainda, que, com o aumento da renda familiar, o impacto da corrupção é menor. Embora Sevegnani (2006) aponte que a descrença no sistema tributário venha primordialmente pelo desvio de recursos daqueles que estão no poder, os resultados apontam que ela não ocorre igualmente em todos os níveis de renda familiar.

### **Figura 3**

*Resultados do fator corrupção*



Fonte: Elaborada pelos autores.

No Mapa 3, é possível verificar que a corrupção apresenta impactos diferentes conforme o nível de escolaridade. Pessoas com menor nível de escolaridade estão associadas com a não formação de opinião, o que pode ser uma justificativa do não engajamento por uma grande parte da população nas discussões sobre a reforma tributária. Quando o nível de escolaridade aumenta,

com pessoas com graduação, verifica-se que já há uma opinião formada: acredita-se que a corrupção tem impacto na desmotivação quanto ao tema. Porém, à medida que o nível de escolaridade aumenta para além da graduação, esse impacto se reduz.

Desta forma, os resultados, embora exploratórios, mostram que há uma certa complexidade em relação ao impacto da corrupção quando se trata de participação social na discussão sobre reforma tributária. Pesquisas futuras precisam considerar que esse impacto não é linear e que aspectos socioeconômicos como idade, gênero, renda familiar e nível de escolaridade devem ser considerados para o melhor entendimento do tema.

## TRANSPARÊNCIA

A segunda seção abordou a transparência como fator determinante. Os resultados na Figura 4 demonstraram que o desinteresse pela reforma tributária é também causado pela falta de transparência, pois, segundo Colombo (2006), é justamente por esse motivo que o cidadão é completamente ignorante sobre o sistema tributário.

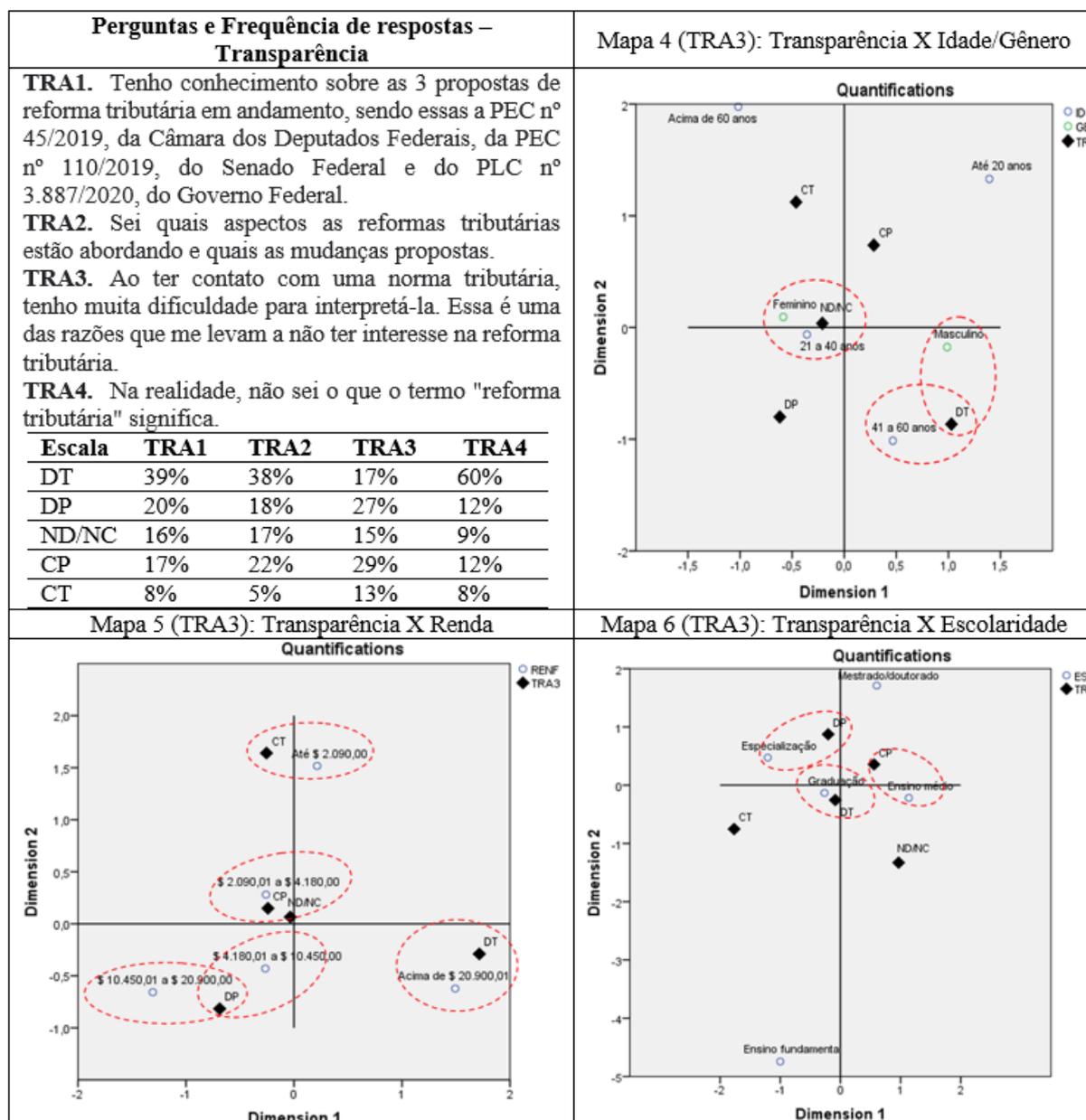
Tal pensamento se concretiza nessa seção, ao passo que, em TRA1 (Tenho conhecimento sobre as 3 propostas de reforma tributária em andamento, sendo essas a PEC nº 45/2019, da Câmara dos Deputados Federais, da PEC nº 110/2019, do Senado Federal e do PLC nº 3.887/2020, do Governo Federal), apenas 8% dos respondentes tinham conhecimento sobre as três propostas de reforma tributária em andamento à época da aplicação do questionário. A estatística se agrava em TRA2, com uma pergunta sobre o mérito das propostas: aí se observa que apenas 3% sabiam da existência das propostas (embora não do que elas realmente tratavam).

Machado e Balthazar (2017) concordam que a transparência é uma das principais deficiências do Sistema Tributário Nacional. Aliás, Oliveira (2016) critica a falta de transparência na era da informática: uma infinidade de informações pode ser encontrada com apenas alguns cliques, mas não é o que ocorre em sítios oficiais do Governo, onde há grande dificuldade de navegação.

As respostas ao questionário aplicado convergiram com esses entendimentos: 56% dos respondentes não sabiam quais aspectos das reformas tributárias estavam sendo abordados e quais as mudanças propostas, ao passo que 38% discordam totalmente e 18% discordam parcialmente acerca da afirmação TRA2. Além disso, 17% permaneceram neutros, restando apenas 27% com conhecimento sobre os aspectos das reformas, sendo que somente 5% desses concordaram totalmente com a afirmativa.

**Figura 4**

*Resultados do fator transparência*



Fonte: Elaborada pelos autores.

A pergunta TRA4 (Na realidade, não sei o que o termo "reforma tributária" significa) obteve respostas também ligadas ao pensamento de Sevegnani (2006): 20% dos questionados não sabiam o que significa o termo "reforma tributária". Realmente, não há como se interessar por algo que não se compreende minimamente, sendo explícita aqui a falta da transparência.

Dessa forma, a partir da análise dos dados pelo Homals, foi possível perceber que o sexo feminino e aqueles de 21 a 40 anos não souberam dizer se conseguem ou não interpretar uma lei tributária; e, por outro lado, o sexo masculino e aqueles entre 41 e 60 anos alegam que conseguem interpretar uma norma tributária.

Passando para a análise da escolaridade, pode-se notar que aqueles que completaram o ensino médio possuem dificuldade em interpretar a legislação, ao passo que aqueles com nível superior conseguem fazê-lo. Assim, pode-se inferir que, pela amostra analisada, quanto maior o nível de escolaridade, mais acessível fica a interpretação de leis.

Partindo para a relação com a renda, as respostas assumiram uma escala proporcional ao rendimento auferido: aqueles que ganham mais do que R\$ 20.900,01 por mês discordaram totalmente da proposição (de que, ao ter contato com uma norma tributária, o respondente teria muita dificuldade para interpretá-la, sendo esta uma das razões que o levam a não ter interesse na reforma tributária); os que ganham de R\$ 4.180,01 a R\$ 20.900,00 discordaram parcialmente; os com renda entre R\$ 2.090,01 e R\$ 4.180,00 concordaram parcialmente; e aqueles que recebem até R\$ 2.090,00 concordaram totalmente.

De acordo com Barbosa *et al.* (1998), quase não existe contrapartida do governo ao pagador de impostos, faltando qualidade em serviços básicos, como educação básica. A parcela mais pobre da população geralmente utiliza a educação básica fornecida pelo governo, que carece de qualidade, logo, a transparência engloba apenas a parcela mais rica da população, justamente aquela que possui acesso a uma educação de melhor qualidade (particular), o que auxilia na interpretação de normas jurídicas. De fato, Sampaio e Guimarães (2009), por meio de análises estatísticas, chegaram à conclusão de que as escolas privadas possuem

uma modalidade de ensino mais eficiente, formando uma grande disparidade com as escolas públicas.

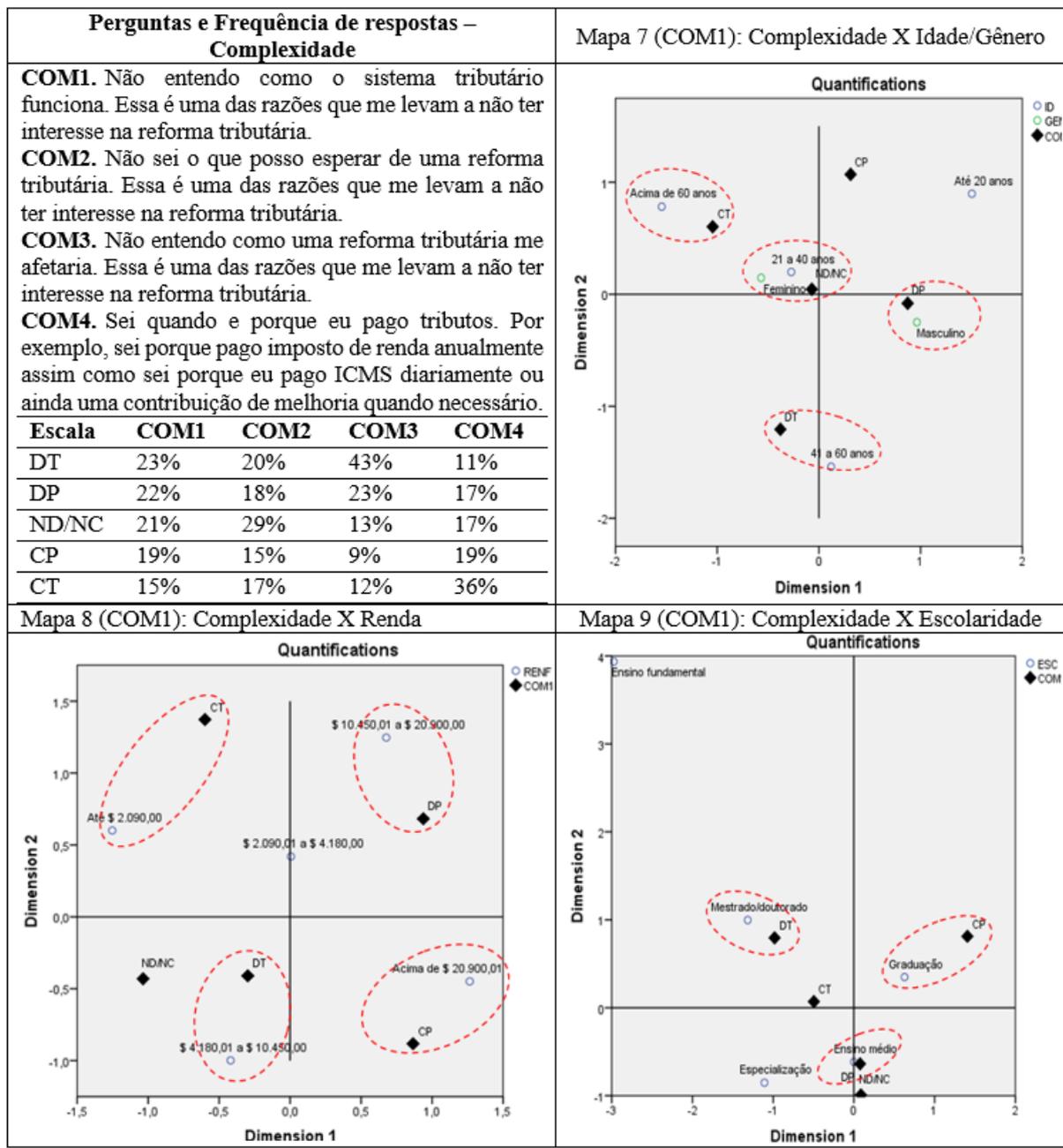
## COMPLEXIDADE

A complexidade como possível geradora do baixo interesse na reforma tributária não gerou o resultado esperado, quando analisada somente a frequência de respostas. Para Colombo (2006), o sistema tributário é complexo demais, fazendo com que o brasileiro seja completamente ignorante em relação à tributação. Porém, a questão COM3 (Não entendo como uma reforma tributária me afetaria. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária) demonstrou que, para maioria das pessoas, não entender como a reforma tributária os afetaria não é um fator que acarreta o baixo interesse na reforma.

Aliás, a maioria relatou que sabe por que paga tributos. Ou seja, pela ótica dos respondentes, o sistema tributário não é tão complexo quanto retratado, de acordo com o observado na questão COM4 (Sei quando e porque eu pago tributos. Por exemplo, sei porque pago imposto de renda anualmente assim como sei porque eu pago ICMS diariamente ou ainda uma contribuição de melhoria quando necessário). Entretanto, 28% daqueles que responderam ao questionário, discordaram (sendo 11% total e 17% parcialmente) que sabem quando e por que pagam tributos, enquanto 17% sequer souberam opinar. Tal índice reitera e evidencia o fato de que a complexidade é um fator relevante, que abala o interesse acerca da reforma tributária. Diversos amparam essa conclusão, como observado na Figura 5, sobretudo Oliveira e Sousa (2014, p.375), que afirmam que “[a]s questões fiscais e tributárias deveriam estar ao alcance do conhecimento crítico de todos, não poderia existir para grande parcela da população esse ‘alheamento’”.

### Figura 5

*Resultados do fator complexidade*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao se analisar a Figura 5, nota-se que o sexo masculino tende a afirmar entender mais o sistema tributário do que o feminino. Segundo Sevegnani (2006), a complexidade do sistema tributário é um problema que vai além de seu não entendimento: uma elevada complexidade gera maiores custos para uma reforma tributária, o que dificulta ainda mais sua aprovação.

Quanto à escolaridade, mestres e doutores responderam que a complexidade não é um fator determinante do seu baixo interesse; já aqueles que

possuem graduação afirmaram que a complexidade faz com que seu interesse diminua. Porém, entre pessoas com nível médio de escolaridade, nota-se uma discordância: as respostas vão na contramão das dadas à pergunta anterior, a COM3 (Não entendo como uma reforma tributária me afetaria. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária), para a qual os mesmos afirmaram não entenderem as normas tributárias e que isso seria um fator que resultaria em seu baixo interesse em relação ao tema. Desse modo, ou a complexidade não é um fator para os formados no ensino médio, ou eles possuem a ilusão de que o sistema tributário não é complexo — embora a literatura seja unânime em afirmar que sim.

Finalmente, quanto à renda, enquanto a classe média (indivíduos que recebem entre R\$ 2.090,00 e R\$ 20.900,01) discordou da afirmação de que por não entenderem como o sistema tributário funciona, não possuem interesse na reforma, aqueles que recebem até R\$ 2.090,00 e aqueles que recebem acima de R\$20.900,01 concordaram que, por não entenderem como o sistema tributário funciona, não possuem interesse na reforma. Tal resultado pode ter origem na insegurança gerada por sua complexidade. De fato, para Machado e Balthazar (2017), por não entender como o sistema tributário funciona, o cidadão não sabe o que esperar de uma reforma tributária, gerando não somente desinteresse, mas também medo de mudança. Caso ocorra uma mudança abrupta no sistema tributário, os mais afetados seriam, para Silveira, Passos e Guedes (2018), os beneficiados por privilégios e proteções tributárias, ou seja, justamente aqueles que recebem até R\$ 2.090,00 e aqueles que recebem acima de R\$ 20.900,01 respectivamente, e, portanto, os que menos possuem interesse em uma reforma tributária.

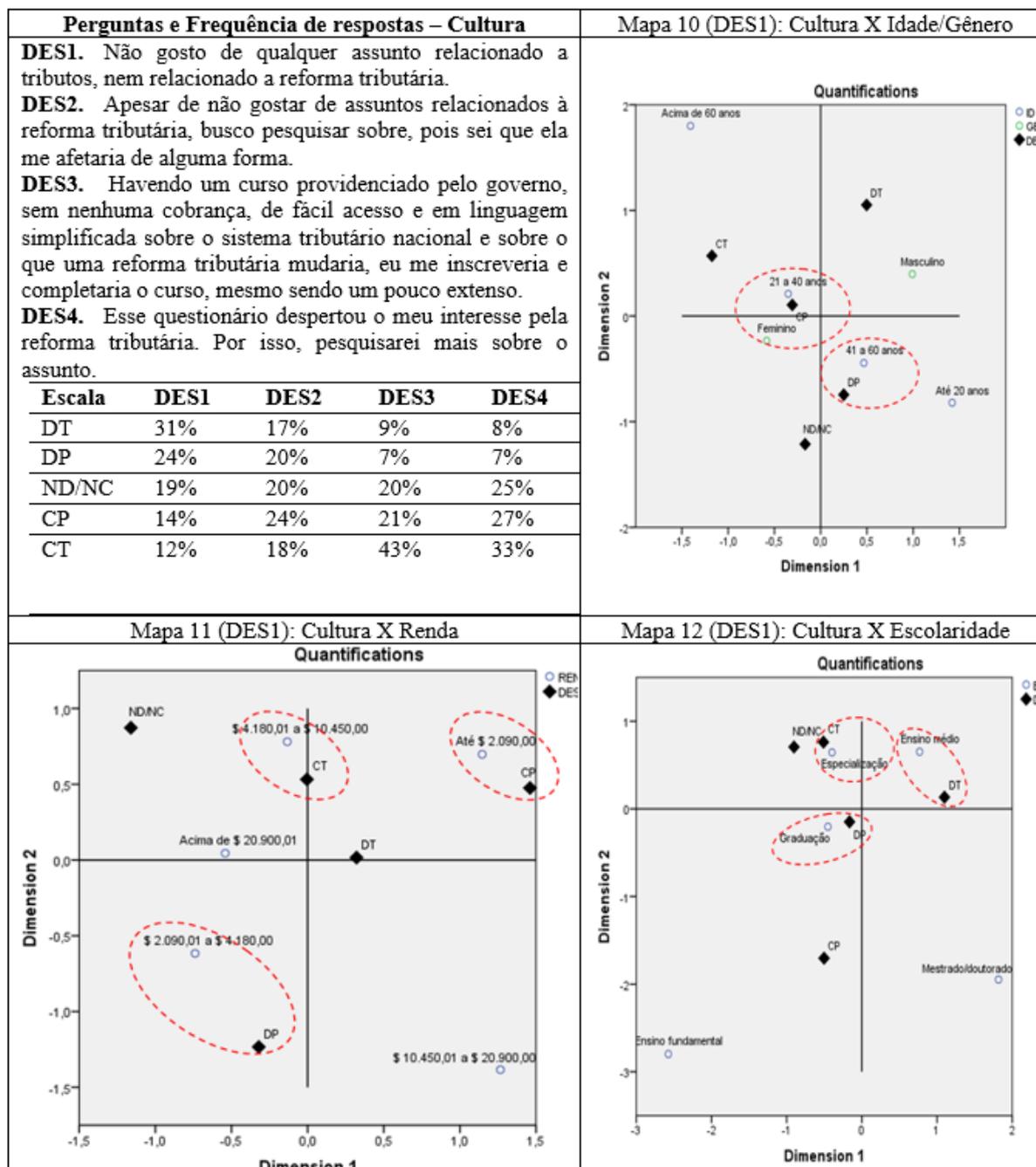
## CULTURA DE DESINTERESSE

Partindo-se para a hipótese de que o desinteresse seja causado pela cultura brasileira, mobilizamos a teoria de Machado e Balthazar (2017), que afirmam que a cultura brasileira de corrupção e conchavos retarda o interesse social em uma reforma tributária. Na mesma direção, observa-se na Figura 6 que 26% de respondentes sem qualquer interesse no tema e 20% indiferentes a ele. Ademais, 37% dos respondentes, mesmo sabendo que uma reforma tributária os afetaria,

disseram não pesquisar sobre ela. Para Oliveira e Souza (2014), esse desinteresse não deveria ocorrer, pois fere o conceito básico de cidadania, qual seja, a relação jurídica entre estado e sociedade, quando essa última deveria fiscalizar e controlar os recursos públicos.

**Figura 6**

*Resultados do fator cultura*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Na afirmação DES3 (Havendo um curso providenciado pelo governo, sem nenhuma cobrança, de fácil acesso e em linguagem simplificada sobre o sistema tributário nacional e sobre o que uma reforma tributária mudaria, eu me inscreveria e completaria o curso, mesmo sendo um pouco extenso), 64% dos respondentes apresentam interesse em aprender mais sobre o sistema tributário e, conseqüentemente, sobre a reforma deste. Porém, deve-se considerar que tal interesse pode ter sido fruto única e exclusivamente da facilidade de acesso ao curso. A pesquisa de Oliveira e Sousa (2014) relatou que a tentativa de implementação da educação fiscal nas escolas públicas do Ceará despertou muito interesse nos campos docente e discente em um primeiro momento. Porém, ao implementá-la de fato, o interesse dos professores e dos alunos se evaporou, e a ideia de educação fiscal foi abandonada.

Representantes do sexo feminino, sobretudo as respondentes com idades de 21 a 40 anos, afirmam não gostar de assuntos relacionados a tributos; as de 41 a 60 anos afirmaram gostar do assunto. Em se tratando de escolaridade, é possível perceber que aqueles com maior nível de ensino tendem a ter uma antipatia maior por assuntos que rodeiam a reforma tributária, ao passo que representantes do ensino médio afirmam gostar de assuntos tributários. Isso porque, possivelmente os com maior escolaridade já são contribuintes há um maior tempo e por isso possuem o sentimento de injustiça mais aflorado; ou ainda, os de maior escolaridade já possuem mais noção do quão o sistema tributário é complexo, ficando desmotivados.

Também é possível perceber que aqueles que recebem até R\$ 2.090,00 mensais concordaram que não gostam de assuntos tributários. Pode-se atribuir essa hipótese por que aqueles que recebem até R\$ 2.090,00 mensais não entendem o tema; ou seria o contrário? A resposta pode ser encontrada nas respostas daqueles com renda de R\$ 4.180,01 a R\$ 10.450,00, que afirmaram não gostar de qualquer assunto relacionado a tributos, mas declararam que entendem como o sistema tributário funciona. Acompanhando esse raciocínio, Oliveira e Souza (2014) relataram que, na tentativa de implementação da educação fiscal, os principais entraves foram a falta de interesse dos alunos e a falta de interesse da escola em lhes dar o apoio necessário.

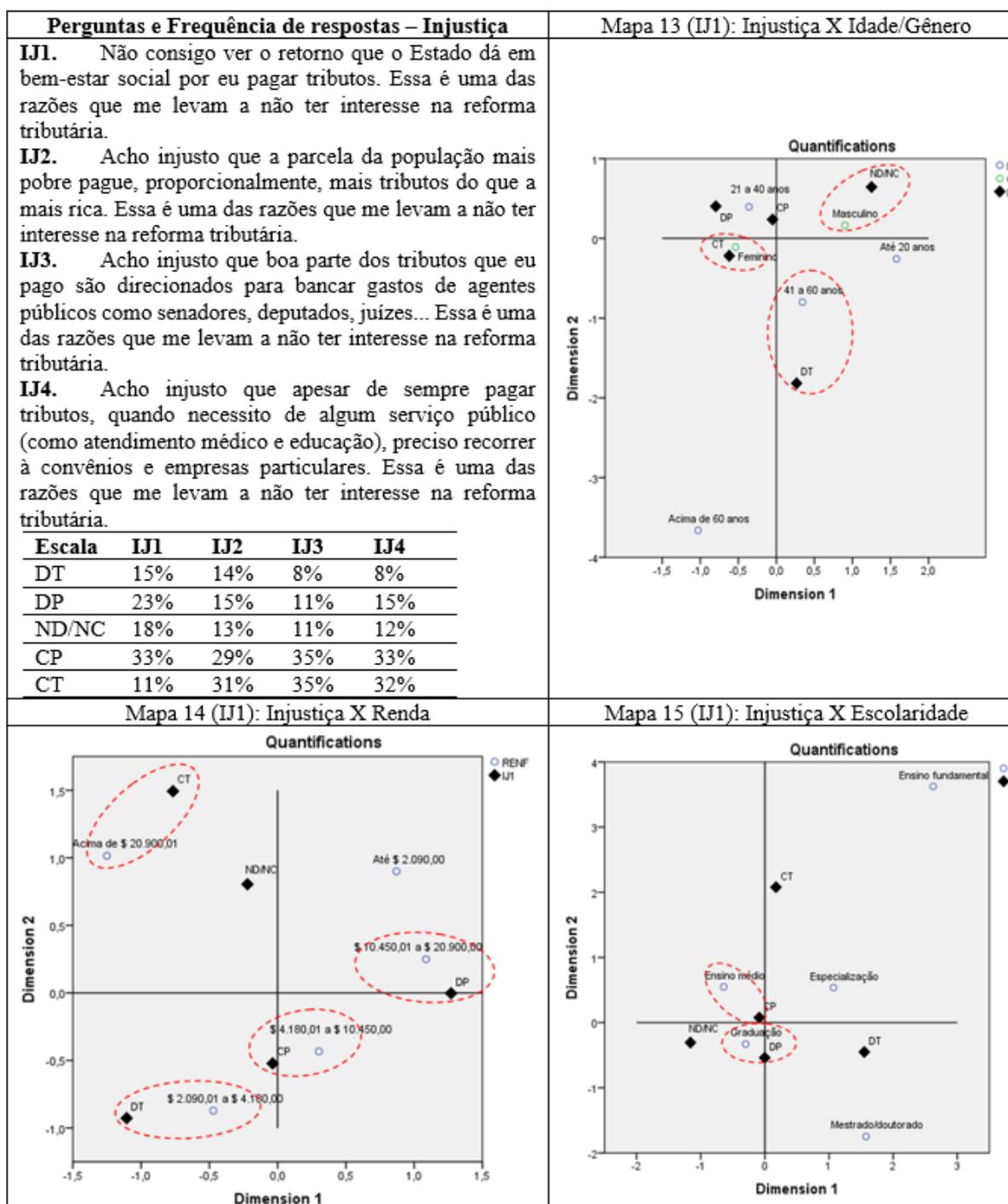
## INJUSTIÇA

Finalmente, abordamos a injustiça. Conforme o entendimento pacificado entre Barbosa *et al.* (1988), Pereira (2019) e Colombo (2006), ela pode ser observada pela ótica social ou pela falta de retorno nos tributos pagos. Esse sentimento, para os autores, é muito presente nos brasileiros e pode ser um dos causadores do desinteresse na reforma tributária. Em nossa pesquisa, a injustiça foi o mais nítido como causador do desinteresse. Conforme exposto na Figura 7, em três das quatro perguntas da seção sobre injustiça, mais da metade dos respondentes concordaram que o sentimento de injustiça adormece o interesse pela reforma tributária.

Para mais, a pergunta IJ3 (Acho injusto que boa parte dos tributos que eu pago são direcionados para bancar gastos de agentes públicos como senadores, deputados, juízes... Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária), conversa com o fator corrupção, reforçando, assim, o entendimento de Azevedo e Melo (1997), de que após a promulgação da Constituição Federal vigente, houve pactos interelites, negligenciando os interesses de grande parte da população. Desse modo, através da Figura 7, é possível perceber

### Figura 7

*Resultados do fator injustiça*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota-se que o sexo feminino concorda totalmente que não ver retorno é um fator para seu desinteresse pelo tema, enquanto o masculino não sabe opinar. As pessoas de 41 a 60 anos discordaram totalmente da afirmação.

Quanto ao nível de educação, aqueles que cursaram até o ensino médio concordaram com a IJ1 (Não consigo ver o retorno que o Estado dá em bem-estar

social por eu pagar tributos. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária), enquanto os estudantes de graduação discordaram da proposição. Pode-se afirmar que esse padrão de resposta se justifica pelo fato de que, concordando com Sampaio e Guimarães (2009), tratando-se de ensino público, as universidades assumem um nível muito superior ao das escolas públicas, fazendo com que os estudantes até o ensino médio recebam um retorno do Estado muito menor do que aqueles que podem desfrutar da estrutura de uma faculdade pública; ou seja, os estudantes de ensino superior público sentem um retorno através das faculdades públicas. Desse modo, conforme Barbosa *et al.* (1998), aqueles que podem desfrutar de maiores retornos se sentem menos injustiçados.

Assim, a relação com a renda ficou mais uma vez polarizada: aqueles que recebem mais de R\$ 20.900,01 afirmaram não se interessar pela reforma tributária, pois não conseguem ver o retorno por parte do Estado em seu bem-estar social. Por outro lado, aqueles com rendimento mensal de R\$ 2.090,00 a R\$ 4.180,00 discordaram totalmente da proposição.

Desse modo, com base nos resultados de Siqueira (2012), uma possível explicação para tal cenário seria a que os que discordaram totalmente não auferem uma quantidade grande de renda mensal, precisando usar os serviços públicos, como educação e transporte. Por isso, percebem maior retorno, mesmo que não sejam serviços de alta qualidade. Porém, aqueles que recebem mais de R\$ 20.900,01 possuem a alternativa de usar um serviço particular, que, segundo Lopreato (2007), possui um padrão mais elevado que o público. Desse modo, por se ver “obrigada” a pagar um serviço particular para ter uma boa qualidade, segundo Lopreato (2007) a parcela com maior renda realmente não usufrui de serviços públicos, não recebendo, assim, retorno do Estado, o que, portanto, concretiza o sentimento de injustiça como fator determinante do baixo interesse na reforma tributária.

## 5. CONCLUSÕES

Através do estudo histórico do sistema tributário brasileiro, foi possível perceber que a sua confecção se enraizou em bases instáveis, quando os interesses

meramente políticos se sobrepujam aos interesses populares. Ademais, ao longo da história, diversas manifestações relacionadas ao caráter tributário ocorreram, tendo essas se originado em diferentes classes sociais e em diferentes lugares do Brasil. Porém, os problemas tributários continuaram crescendo e as manifestações não mais ocorreram e, apesar de haver um consenso social sobre a necessidade de uma reforma tributária, não há interesse da população sobre tal instrumento de correção do sistema tributário atual.

A literatura sobre o tema apontou cinco possíveis fatores sobre a baixa participação da sociedade nas discussões sobre a reforma tributária no Brasil: corrupção, transparência, complexidade, cultura de desinteresse e injustiça. Os resultados da pesquisa evidenciam que esses fatores são preponderantes quando analisados em conjunto com determinadas características sociodemográficas.

Assim, enquanto na teoria se admite que cada cidadão obtenha informações plenas sobre a reforma tributária, agindo de forma racional e adequando sua rotina conforme as variações da tributação, não é o que, de fato, ocorre na prática. Isso porque as informações se apresentam de forma diferente à população, conforme a idade, o gênero, a renda familiar e o nível de escolaridade.

E mesmo havendo um consenso entre a população de que uma reforma tributária é necessária, a baixa participação pode ocorrer em função de vários fatores, conforme a percepção de cada grupo social.

Quanto às características sociodemográficas de destaque, apontam-se o nível de renda e a escolaridade. As pessoas de faixas de renda mais baixas e menos escolaridade não apresentam opinião formada em relação à corrupção como possível fator determinante para o fenômeno da baixa participação no tema. Quanto à transparência, quanto menor é o nível de escolaridade e a faixa de renda, maior parece ser a dificuldade para interpretar a norma tributária. Além disso, os respondentes de menor renda informaram que não entendem a norma e, por isso, não têm interesse na reforma tributária. Esses respondentes afirmaram, ainda, não gostar de assuntos relacionados a tributos.

Em síntese, entre os fatores pesquisados, destaca-se a falta de transparência. Há pouca informação gratuita e em geral é de linguagem extremamente complexa, mesmo para pessoas com nível de escolaridade médio.

Além disso, a corrupção intrínseca ao sistema tributário brasileiro e a injustiça também foram fatores destacados pelos respondentes. A corrupção é um tema de muita repercussão social, e tem destaque na mídia brasileira. É comum que se aponte a corrupção como o problema maior do país: essa é uma percepção generalizada entre as pessoas, e é utilizada para justificar, dentre outras coisas, a não participação nas discussões sobre a reforma tributária. Quanto à injustiça, em três das quatro questões, mais da metade dos respondentes concordaram ser um fator que causa desinteresse.

Esta pesquisa apresenta como entrave o alcance limitado da distribuição do questionário, uma vez que há uma grande probabilidade de que os respondentes residam em municípios próximos a Florianópolis e que a maior parte seja composta de estudantes universitários. De fato, apesar do intuito de um viés mais aleatório e eclético, o questionário acabou tendo maior circulação entre pessoas com idades entre 21 e 40 anos. Dessa forma, sugere-se, para estudos futuros, que o questionário seja aplicado em uma amostra ainda maior de respondentes, para que seja atingido um resultado ainda mais fidedigno com a realidade do cidadão brasileiro.

Ademais, como continuidade desta pesquisa, sugere-se que novos estudos abordem como é possível resolver a problemática aqui levantada, ou seja, quais são as formas de participação ativa em discussões sobre reforma tributária.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. R., e Castro, K. P. (2012). Tributação: insuficiente reformar, necessário novo sistema. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 10(2), 11-31.  
<https://doi.org/10.32586/rcda.v10i2.232>
- Azevedo, S. de, e Melo, M. A. (1997). A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35)  
<https://doi.org/10.1590/S0102-69091997000300006>
- Balthazar, U. C. (2005). *História do tributo no Brasil*. Fundação Boiteux.
- Costa, A. J. (2008). História da tributação no Brasil: Da República à Constituição de 1988. In Santi, E. M. D. et al. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva (pp. 112-139).

- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. D., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: Modelagem multivariada para tomada de decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Atlas SA.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman editora.
- Holanda Barbosa, F. de, Holanda Barbosa, A. L. D., Cavalcanti, C. E., Silva, C. R. D., Motta, J. R., & Roarelli, M. L. D. M. (1998). *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: Uma proposta de reforma tributária*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Junqueira, M. de O. (2015). O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(89), 93-113. <https://doi.org/10.17666/308993-113/2015>
- Lima, E. C. P. (1999). Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível. *IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (Brasília), (666), 1415-4765. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0666.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0666.pdf)
- Lopreato, F. L. C. (2007). A política fiscal brasileira: Limites e entraves ao crescimento. Texto para discussão. *IE/UNICAMP, (Campinas)*.131, 0103-9466. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1761/texto131.pdf>
- Lucilélia, A. C. (2006). A reforma tributária necessária e urgente. *Achegas.net Revista de Ciência Política*. (31). 45-53. [http://www.achegas.net/numero/31/lucilelia\\_colombo\\_31.pdf](http://www.achegas.net/numero/31/lucilelia_colombo_31.pdf)
- Machado, C. H., & Balthazar, U. C. (2017). A Reforma Tributária como instrumento de efetivação da justiça distributiva: Uma abordagem histórica. *Sequência (Florianópolis)*, (77), 221-252. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p221>
- Oliveira, A. C. C. de, & Sousa, F. J. P. de. (2014). Avaliação do Programa de Educação Fiscal: Desafios, limites e vivências da prática docente. *Fundação SINTAF, (Ceará)*. 362-378. <http://www.fundacaosintaf.org.br/arquivos/files/publicacoes/memorias.pdf>
- Oliveira, B. B. P. de. (2016). *O processo de empoderamento e as manifestações populares de 2013 no Brasil: Uma análise da (re)ação dos poderes constituídos às demandas da sociedade civil* [Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica de Pós-Graduação Ciências Jurídicas e Sociais, Centro

- Universitário De Brasília, Uniceub, e Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Fajs]. <https://doi.org/10.5102/pic.n1.2015.5434>
- Orair, R., & Gobetti, S. (2018). Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. *Novos estudos CEBRAP*, 37(2), 213-244. <https://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800020003>
- Pereira, R. C. (2019). *A evolução histórica do sistema tributário brasileiro* [Trabalho de conclusão de Bacharelado em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília]. <https://bdm.unb.br/handle/10483/24093>
- Sampaio, B., & Guimarães, J. (2009). Diferenças de eficiência entre ensino público e privado no Brasil. *Economia Aplicada*, 13(1), 45-68. <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/5qKVPhTPX3t7R57487t5YsP/?lang=pt>
- Sevegnani, J. (2006). *A resistência aos tributos no Brasil: O Estado e a sociedade em conflito* [Dissertação de mestrado em Fundamentos do Direito Positivo, Universidade do Vale do Itajaí]. <https://siaiap39.univali.br/repositorio/handle/repositorio/2055>
- Silveira, F. G., Passos, L., & Guedes, D. R. (2018). Reforma tributária no Brasil: Por onde começar?. *Saúde em Debate*, 42(spe3), 212-225. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s316>
- Souza, E. M. de. (2006). Aspectos destacados acerca da tributação no Brasil Colônia. In Balthazar, U. C. et al.. *O tributo na História: Da Antiguidade à globalização*. Fundação Boiteux (pp. 87-104).
- Zugman, D. L. (2016). Reflexões sobre as possíveis razões para não ocorrer uma reforma tributária no Brasil. *Revista Direito GV*, 12(3), 610-631. <https://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201625>

## APÊNDICE A

### *Instrumento de coleta de dados*

#### Posição sobre a Reforma Tributária

Questionário rápido sobre a visão que os brasileiros têm quanto uma reforma tributária. Não há respostas certas ou erradas.

\* o termo "tributo" engloba impostos, taxas e contribuições

## 1. Idade

- Até 20 anos
- De 21 até 40 anos
- De 41 até 60 anos
- De 61 até 80 anos
- 81 ou mais

## 2. Gênero

- Masculino
- Feminino
- Prefiro não responder

## 3. Renda familiar

- Até R\$ 2.090,00
- De R\$ 2.090,01 até R\$ 4.180,00
- De R\$ 4.180,01 até R\$ 10.450,00
- De R\$ 10.450,01 até R\$ 20.900,00
- R\$ 20.900,01 ou mais

## 4. Escolaridade

- Ensino fundamental
- Ensino médio
- Ensino superior
- Pós graduação (especialização)
- Pós graduação (mestrado/doutorado/pós doutorado)

( ) Outro:

## Corrupção

Leia as afirmativas e assinale a opção que melhor descreve sua opinião

1. A existência da corrupção me desmotiva a buscar informações sobre o sistema tributário nacional e a reforma tributária.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

2. Acredito que uma reforma tributária atenderia interesses políticos, e não os da população. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

3. Acredito que não há necessidade de uma reforma tributária, pois ela apenas facilitaria os crimes de colarinho branco - como corrupção, caixa dois.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

4. Acredito que uma reforma tributária seria manipulada para que os políticos tenham mais dinheiro público à disposição de seus cargos. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

Transparência

Leia as afirmativas e assinale a opção que melhor descreve sua opinião.

5. Tenho conhecimento sobre as 3 propostas de reforma tributária em andamento, sendo essas a PEC n. 45/2019, da Câmara dos Deputados Federais, a PEC n. 110/2019, do Senado Federal, e do PLC n. 3.887/2020, do governo federal.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

6. Sei quais aspectos as reformas tributárias estão abordando e quais as mudanças propostas.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

7. Ao ter contato com uma norma tributária, tenho muita dificuldade para interpretá-la. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

8. Na realidade, não sei o que o termo "reforma tributária" significa.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

Complexidade

Leia as afirmativas e assinale a opção que melhor descreve sua opinião.

9. Não entendo como o sistema tributário funciona. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

10. Não sei o que posso esperar de uma reforma tributária. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

11. Não entendo como uma reforma tributária me afetaria. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

12. Sei quando e por que eu pago tributos. Por exemplo, sei por que pago imposto de renda anualmente, assim como sei por que eu pago ICMS diariamente, ou ainda uma contribuição de melhoria quando necessário.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

Cultura do desinteresse pela política e pelos tributos

Leia as afirmativas e assinale a opção que melhor descreve sua opinião.

13. Não gosto de qualquer assunto relacionado a tributos, nem relacionado à reforma tributária.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

14. Apesar de não gostar de assuntos relacionados à reforma tributária, busco pesquisar sobre, pois sei que ela me afetaria de alguma forma.

1      2      3      4      5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

15. Havendo um curso providenciado pelo governo, sem nenhuma cobrança, de fácil acesso e em linguagem simplificada sobre o sistema tributário nacional e sobre o que uma reforma tributária mudaria, eu me inscreveria e completaria o curso, mesmo sendo um pouco extenso.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

16. Esse questionário despertou o meu interesse pela reforma tributária. Por isso, pesquisarei mais sobre o assunto.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

Injustiça

Leia as afirmativas e assinale a opção que melhor descreve sua opinião.

17. Não consigo ver o retorno que o Estado dá em bem-estar social por eu pagar tributos. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

18. Acho injusto que a parcela da população mais pobre pague, proporcionalmente, mais tributos do que a mais rica. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

19. Acho injusto que boa parte dos tributos que eu pago sejam direcionados para bancar gastos de agentes públicos como senadores, deputados, juízes... Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

20. Acho injusto que apesar de sempre pagar tributos, quando necessito de algum serviço público (como atendimento médico e educação), preciso recorrer a convênios e empresas particulares. Essa é uma das razões que me levam a não ter interesse na reforma tributária.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

**Beatriz Moure:** Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Conhecimento em Direito Internacional pela International Business Management Institute (IBMI).

**Alcindo Cipriano Argolo Mendes:** Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em contabilidade pela UFSC. Professor dos Programas de Pós-graduação em Contabilidade (PPGC) e Planejamento e Controle de Gestão (PPGCG).

**Maiara Sardá Silva:** Mestra em Contabilidade pelo Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Especialista em Gestão Financeira e Controladoria pelo Centro Universitário Estácio de Sá de Santa Catarina.

**Rogério João Lunkes:** Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC e Pós-doutor em Contabilidade pela Universidade de Valência.

Professor dos Programas de Pós-graduação em Contabilidade (PPGC),  
Planejamento e Controle de Gestão (PPGCG) e Administração (PPGA).

**Data de submissão:** 19/02/2022.

**Data de aprovação:** 20/06/2022.