

REVISTA CIENTÍFICA DO SINDIRECEITA

01/2023

PRÊMIO ANALISTA-TRIBUTÁRIO
RODRIGO RIBEIRO THOMPSON



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários

REVISTA CIENTÍFICA DO SINDIRECEITA 01/2023

**PRÊMIO ANALISTA-TRIBUTÁRIO
RODRIGO RIBEIRO THOMPSON**



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

R454 Revista científica do Sindireceita 01/2023 [recurso eletrônico] :
Prêmio analista-tributário Rodrigo Ribeiro Thompson / Fernanda
Franklin da Silva... [et al.]. – Brasília, DF: Sindireceita, 2023.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 9978-65-993531-5-4

1. Administração e processo tributário – Brasil. 2. Receita
Federal – Brasil. I. Silva, Fernanda Franklin da. II. Souza, Sheyla
Câmara Aby Faraj Martorano de. III. Sawaki, Julianny Heliodoro
Arruda. IV. Silva, Daniel Vieira de Oliveira. V. Rocha, Alexandre
Lopes da. VI. Benetti, Juliana. VII. Silva, Silvana Souza. VIII.
Rodrigues, Daniel Eustáquio Diniz. IX. Alvarenga, Breno Mattar
Vieira de. X. Costa, Luciano Rodrigues da. XI. Coêlho, Glauco Terra.
XII. Coelho, Eduardo Martins.

CDD 352.44

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422



SUMÁRIO

1

PODE NORMA INFRALEGAL ESTABELECEER LIMITE DE VALOR PARA O PARCELAMENTO SIMPLIFICADO DA LEI Nº 10.522/2002?

PÁG. 09

2

ANÁLISE DO IMPACTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NA ARRECADAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

PÁG. 33

3

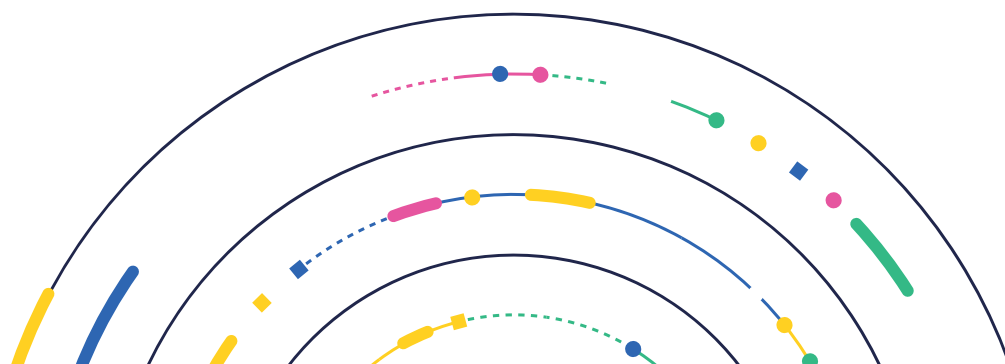
COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO COM O PÚBLICO EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM TEMPOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS

PÁG. 69

4

CRIPTOECONOMIA: REGULAÇÃO E TRIBUTAÇÃO

PÁG. 167



5

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE AUTOSSUSTENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, CONSIDERANDO O GRAU DE DEPENDÊNCIA COM OS REPASSES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

PÁG. 197

6

INCENTIVO À DESTINAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA NO BRASIL: UM COMPROMISSO SOCIAL

PÁG. 229

7

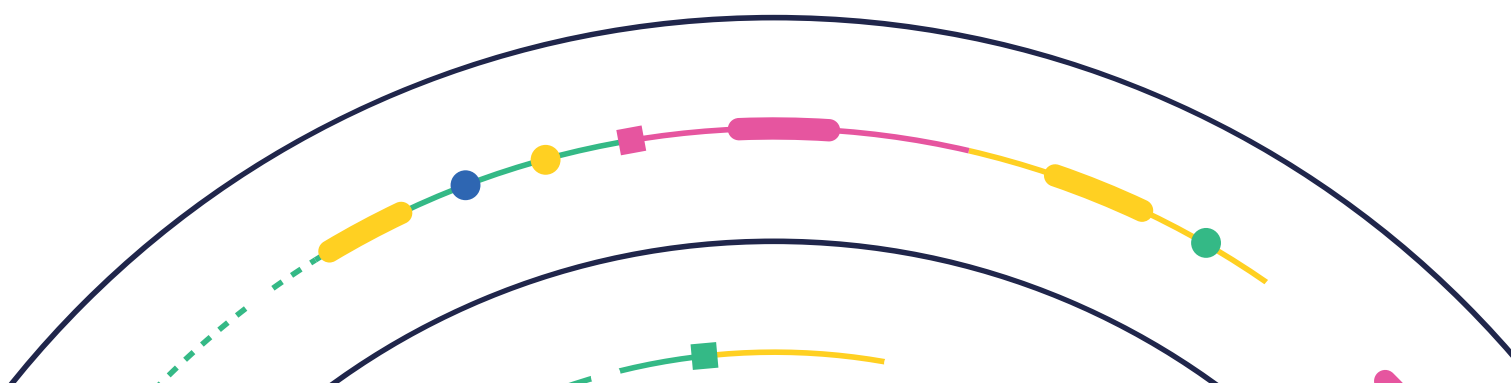
AGENTES DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO: ERRO LEGISLATIVO OU UPDATE CONCEITUAL?

PÁG. 253

8

GESTÃO DO CONHECIMENTO: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO PLANO DE COMUNICAÇÃO NAS EQUIPES REGIONALIZADAS E ESPECIALIZADAS

PÁG. 273





1

PODE NORMA INFRALEGAL ESTABELECEER LIMITE DE VALOR PARA O PARCELAMENTO SIMPLIFICADO DA LEI Nº 10.522/2002?

FERNANDA FRANKLIN DA SILVA

PODE NORMA INFRALEGAL ESTABELECEER LIMITE DE VALOR PARA O PARCELAMENTO SIMPLIFICADO DA LEI Nº 10.522/2002?

FERNANDA FRANKLIN DA SILVA

RESUMO

Objetiva-se analisar se a limitação de valor para o parcelamento simplificado regido pela Lei nº 10.522/2002 por meio de atos infralegais editados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) afronta o princípio da legalidade. Para tanto, apresenta-se o instituto do parcelamento tributário e as três modalidades de negociações previstas pela citada lei ordinária. Após breve resumo sobre os princípios da legalidade e, mais especificamente, da reserva legal, apresentam-se teses que versam sobre a legalidade ou ilegalidade de atos infralegais estabelecerem teto monetário para a concessão do parcelamento simplificado. É apresentado, ainda, o Tema Repetitivo 997 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que aguarda julgamento, bem como a cronologia dos atos normativos relacionados ao tema editados pela RFB.

Palavras-chave: Lei nº 10.522; parcelamento simplificado; princípio da legalidade; Tema Repetitivo 997

ABSTRACT

The objective is to analyze whether the limitation of value for simplified installments governed by Law nº 10.522/2002 through technical rules edited by the Special Secretariat of the Federal Revenue of Brazil (RFB) affronts the principle of legality. To this end, the institute of tax installments and the three modalities of negotiations provided for by the aforementioned ordinary law are presented. After a brief summary of the principles of legality and, more specifically, the legal reserve, those are presented that deal with the legality or illegality of technical rules establishing a monetary ceiling for the granting of simplified installments. The Repetitive Theme 997 of the Superior Court of Justice (STJ) is also presented, which is awaiting judgment, as well as the chronology of normative acts related to the theme published by the RFB.

Keywords: Law No. 10.522; simplified installment; principle of legality; Repetitive Theme 997.

1. INTRODUÇÃO

Os parcelamentos tributários dividem-se em convencionais e especiais. Embora sejam os últimos que em geral ganhem destaque na cobertura da imprensa e nas análises e planejamentos tributários dos grandes contribuintes, uma vez que costumam oferecer atrativas reduções ou mesmo extinções de encargos legais nas dívidas negociadas, o parcelamento padrão é o convencional, oferecido perenemente pela Administração Pública.

Em âmbito federal, o parcelamento convencional é regido pela Lei nº 10.522/2002. Ela estabelece três modalidades de parcelamentos, sendo uma exclusiva para empresários ou sociedades empresárias em processo de recuperação judicial, e outras duas (parcelamentos ordinário e simplificado) para as demais pessoas físicas e jurídicas. É justamente no âmbito do parcelamento simplificado, notadamente para pessoas jurídicas de médio e grande porte, que a questão da legalidade de se estabelecer, por ato infralegal, limite de valor para adesão passou a ser discutida judicialmente, notadamente a partir da revogação do art. 11, § 6º da Lei nº 10.522/2002¹ pela Lei nº 11.941/2009. Enquanto a redação original dizia explicitamente que “observados os termos, os limites e as condições estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda, poderá ser concedido, de ofício, parcelamento simplificado (...)”, ao revogar tal dispositivo a Lei nº 11.941/2009 acrescentou novos dispositivos à lei ordinária regradora dos parcelamentos, como os artigos 14-C e 14-F², que versam sobre parcelamento simplificado e delegação de competências normatizadoras ao Poder Executivo, respectivamente.

A partir de então, os juizados federais e os Tribunais Regionais Federais passaram muitas vezes a ver como ilegal a limitação de valor para adesão ao parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002 por meio de portarias ou instruções normativas. Sob esta ótica, o art. 14-C não teria estabelecido autorização para que o Ministro de Estado da Fazenda (atual Economia) determinasse condições e limites para o parcelamento simplificado. Tampouco o art. 14-F teria permitido qualquer discricionariedade ao poder público para além do simples regramento de atos de operacionalização dos acordos a serem firmados entre o Fisco e os contribuintes. Em contrapartida, há teses que defendem que tal limitação de valor por ato infralegal não ofende o princípio da estrita legalidade. Para esta corrente, não só o art. 14-C teria concedido autorização implícita à Administração Pública para expedir atos que versem inclusive sobre teto para o parcelamento simplificado, como o art. 14-F autorizaria expressamente a instituição de um limite parcelável na modalidade simplificada, uma vez que os atos infralegais editados neste sentido não impediriam o parcelamento convencional a partir de certos valores, apenas

¹ “Art. 11. Ao formular o pedido de parcelamento, o devedor deverá comprovar o recolhimento de valor correspondente à primeira parcela, conforme o montante do débito e o prazo solicitado. [...] § 6º Atendendo ao princípio da economicidade, observados os termos, os limites e as condições estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda, poderá ser concedido, de ofício, parcelamento simplificado, importando o pagamento da primeira parcela confissão irretratável da dívida e adesão ao sistema de parcelamentos de que trata esta Lei.”

² Transcritos nos subcapítulos 2.2 – Os Parcelamentos da Lei nº 10.522/2002 e 3.3 – Autorização legal explícita e o art. 14-F da Lei nº 10.522/2002.

estabeleceriam a modalidade (ordinário ou simplificado) a que o contribuinte faria jus. A questão é controversa, e neste momento aguarda o julgamento do Tema Repetitivo 997 do Superior Tribunal de Justiça.

Esta é a pergunta que se pretende ver respondida no presente trabalho: normas infralegais podem estabelecer limite de valor ao parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002, ou estaríamos diante de uma afronta ao art. 155-A do Código Tributário Nacional, que determina que “o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica”? Para tanto, serão analisados o instituto do parcelamento, as modalidades de parcelamento criadas pela Lei nº 10.522/2002, as principais teses que versam sobre a legalidade ou ilegalidade de atos infralegais estabelecerem teto monetário para o parcelamento simplificado, bem como serão apresentados o Tema Repetitivo 997 e a cronologia dos atos regradores editados pela RFB.

O método utilizado nesta análise é o hipotético-dedutivo, baseado em pesquisas legislativa, bibliográfica e jurisprudencial. O objeto da análise tem como base as pessoas jurídicas, já que pelos volumes negociados são as mais expostas às limitações do quantum a parcelar, ficando restrita também aos atos editados pela RFB, não abrangendo aqueles expedidos exclusivamente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A atualidade e pertinência do tema ficam evidentes na publicação, em 1º de fevereiro de 2022, da Instrução Normativa RFB nº 2.063/2022, de 27 de janeiro de 2022, que aboliu o limite de valor para adesão à modalidade simplificada. Na data, o trabalho já estava em desenvolvimento e foi readaptado à nova realidade.

2. PARCELAMENTO E A LEI Nº 10.522/2002

2.1 - O PARCELAMENTO TRIBUTÁRIO

Instituído como forma de permitir ao contribuinte o pagamento de tributos em prestações, o parcelamento está previsto na Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN), constituindo-se em modalidade de suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

[...]

VI – o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

[...]

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Regra geral, no parcelamento realizado em âmbito administrativo se consolidam o débito original acrescido de juros e multas, dividindo-se o montante da dívida em parcelas que serão quitadas mensalmente. No Fisco federal, os parcelamentos agrupam-se em duas grandes divisões: os chamados parcelamentos especiais, que têm prazo de adesão especificado em lei própria e concedem benefícios vantajosos para a quitação da dívida (são exemplos o Refis, o Paes, o Paex e o Pert), e o denominado parcelamento convencional, regido pela Lei nº 10.522/2002 e cuja adesão pode ser feita a qualquer tempo pelos interessados pessoas físicas ou jurídicas, não oferecendo descontos para a quitação dos valores devidos, exceto nas multas de ofício recém-lançadas.

Interessante observar que mesmo os parcelamentos convencionais, que não gozam de descontos ou remissões em encargos legais, muitas vezes são utilizados como fonte indireta de financiamento pelas empresas, constituindo-se em verdadeiro planejamento tributário. É o que aponta estudo desenvolvido na Universidade de Brasília (UnB): “comparando-se o custo do parcelamento fiscal com o custo de captação de capital com as instituições financeiras para o período de 2010 a 2014, observou-se que a taxa de juros aplicada ao parcelamento (Selic) é consideravelmente menor do que a praticada no crédito a pessoas jurídicas” (DE LIMA et al., 2017, p. 1103).

Já para o Estado, o parcelamento traveste-se de política fiscal. Por meio

dele, objetiva-se a recuperação de créditos não regularizados à época própria. Como “ato inequívoco” de “reconhecimento do débito pelo devedor” (CTN, art. 174, parágrafo único, IV), o parcelamento interrompe o prazo prescricional da dívida, dando certo fôlego à cobrança administrativa.

Em resumo, o parcelamento tributário permite aos contribuintes a regularização de suas dívidas de forma menos onerosa, corroborando com a preservação das empresas, ao mesmo tempo em que concede ao Fisco a oportunidade de arrecadar créditos tributários de resgate incerto (SHINTATE, 2014, p. 70). Em outras palavras, o parcelamento é uma das formas utilizadas pela Administração Pública para promover a arrecadação tributária. Nele, o Estado concede benefícios fiscais aos contribuintes, deles exigindo contrapartidas (DEXHEIMER, 2014).

2.1 - OS PARCELAMENTOS DA LEI Nº 10.522/2002

A Lei nº 10.522/2002 disciplina três modalidades distintas de parcelamento fiscal. A primeira é regida pelo art. 10 e estabelece que o devedor pode regularizar suas pendências em até 60 parcelas mensais:

Art. 10. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e condições previstas nesta Lei.

(Redação dada pela Lei nº 10.637, de 2002)

Trata-se do chamado parcelamento ordinário, que admite a inclusão de quaisquer débitos perante a administração tributária federal, exceto aqueles delimitados no art. 14 da mesma lei:

Art. 14. É vedada a concessão de parcelamento de débitos relativos a: (Vide Medida Provisória nº 766, de 2017)

I – tributos passíveis de retenção na fonte, de desconto de terceiros ou de sub-rogação; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários – IOF, retido e não recolhido ao Tesouro Nacional;

III - valores recebidos pelos agentes arrecadadores não recolhidos aos cofres públicos.

IV – tributos devidos no registro da Declaração de Importação; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

V – incentivos fiscais devidos ao Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM e Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo – FUNRES; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

VI – pagamento mensal por estimativa do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, na forma do art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

VII – recolhimento mensal obrigatório da pessoa física relativo a rendimentos de que trata o art. 8º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

VIII – tributo ou outra exação qualquer, enquanto não integralmente pago parcelamento anterior relativo ao mesmo tributo ou exação, salvo nas hipóteses previstas no art. 14-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

IX – tributos devidos por pessoa jurídica com falência decretada ou por pessoa física com insolvência civil decretada; e (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009) (Vide Medida Provisória nº 766, de 2017)

X – créditos tributários devidos na forma do art. 4º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, pela incorporadora optante do Regime Especial Tributário do Patrimônio de Afetação. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

A segunda modalidade destina-se especificamente a empresários ou sociedades empresárias em processo de recuperação judicial. Regulamentado pelos artigos 10-A, 10-B e 10-C da Lei nº 10.522/2002, este tipo de parcelamento prevê quitação da dívida em até 120 prestações mensais, quando todo o saldo devedor é parcelado, ou em até 84 parcelas, caso o contribuinte opte por amortizar parte da dívida junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) com a utilização de créditos próprios relacionados a tributos federais ou créditos decorrentes de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL. Restringe, ainda, o parcelamento a até 24 prestações no caso de IOF retido e não recolhido e de tributos passíveis de retenção na fonte, de desconto de terceiros ou de sub-rogação.

O terceiro tipo de parcelamento, previsto no art. 14-C da lei em comento, é denominado simplificado. Afasta-se do regramento geral (parcelamento ordinário) por poder ser concedido de ofício e por não estar sujeito às restrições impostas pelo art. 14 da lei ordinária:

Art. 14-C. Poderá ser concedido, de ofício ou a pedido, parcelamento simplificado, importando o pagamento da primeira prestação em confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Parágrafo único. Ao parcelamento de que trata o caput deste artigo não se aplicam as vedações estabelecidas no art. 14 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Assim, excetuado o parcelamento relacionado à recuperação judicial, que tem objetivo e normas próprias, os outros dois tipos de parcelamento da Lei nº 10.522/2002 têm entre si basicamente duas diferenças. São elas: o ordinário é sempre feito a pedido do devedor e está sujeito às vedações contidas no art. 14 da lei, enquanto o simplificado foge às restrições do mencionado artigo, permitindo, por exemplo, a negociação de novo acordo, ainda que não quitado parcelamento anterior referente ao mesmo tributo, bem como a inclusão de tributos retidos na fonte ou devidos no registro da Declaração de Importação, entre outros, e nele é permitido que o acordo seja celebrado não apenas por requisição do devedor, mas também por propositura da própria União.

A regulamentação dos parcelamentos por meio de atos infralegais está explicitamente prevista no § 1º do art. 11, que trata da apresentação de garantias para parcelamento de débitos inscritos em dívida ativa, e no art. 14-F³ da Lei nº 10.522/2002, que estabelece que a RFB e a PGFN devem editar, no âmbito de suas competências, os atos necessários à execução do parcelamento.

³ Transcrito no subcapítulo 3.3 – Autorização legal explícita e o art. 14-F da Lei nº 10.522/2002.

3. DELEGAÇÃO A DISPOSITIVOS INFRALEGAIS

3.1 - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Enquanto princípio constitucional, a legalidade é descrita de forma genérica no art. 5º, inciso II da Constituição Federal, quando fica estabelecido que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. A palavra lei, aqui, é entendida em seu sentido amplo, abrangendo também portarias, decretos e demais legislações complementares. Já em seu art. 37, a Carta Constitucional determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Em matéria tributária, a legalidade atinge especificidade própria, culminando no princípio da reserva legal. Neste caso, a lei é designada em sentido estrito, ou seja, trata-se de matéria que só pode ser especificada por meio da edição de leis propriamente ditas, sejam elas ordinárias ou complementares.

Neste contexto, o art. 155-A do CTN preconiza que o parcelamento deve ser concedido “na forma e condição estabelecidas em lei específica”, acrescentando que a ele se aplicam subsidiariamente as disposições referentes à moratória. Por seu turno, o art. 111, inciso I do Código Tributário Nacional estabelece que legislação tributária que disponha sobre exclusão ou suspensão do crédito tributário deve ser interpretada literalmente.

Para os tributaristas Luís Eduardo Schoueri, Diogo Olm Ferreira e Victor Lyra Guimarães Luz, (SCHOUERI et al.; 2021, p. 39), temos que:

A necessidade de buscar conceitos não implica inexistência de indeterminação. Naturalmente, como vimos, os enunciados normativos são dotados de algum grau de vagueza, que é ínsita à própria linguagem. Por consequência, poderemos observar que o legislador infraconstitucional tenha empregado conceitos indeterminados ou, melhor dizendo, termos que contêm algum grau de indeterminação e que são utilizados para descrever as condições necessárias e suficientes para caracterizar determinado conceito. Justamente nesse contexto é que a Legalidade Tributária, em sua dimensão de princípio, possui tanta importância: o legislador deve, na maior medida possível, ser claro e determinante quanto aos conceitos que empregar. Ainda assim, considerando que princípios não tem o condão de alcançar aplicação absoluta, haverá algum grau de indeterminação nos conceitos utilizados.

Já a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao discorrer sobre a função normativa do Poder Executivo em face do princípio da legalidade, assim se manifesta (DI PIETRO, 2017):

[...] tem-se que entender possível, na hipótese de reserva legal relativa, a regulamentação pelo Poder Executivo, desde que observados os parâmetros ou diretrizes postos pelo legislador. Nesse caso, o regulamento não estará inovando na ordem jurídica, já que essa inovação foi feita por lei; mas estará preenchendo os espaços livres deixados intencionalmente pelo legislador para serem complementados por atos normativos da Administração Pública. Nesse caso, entra-se na esfera de discricionariedade administrativa de que dispõem as autoridades

administrativas para a edição de atos normativos, desde que obedecidos os parâmetros definidos em lei.

Em suma, afirmar-se textualmente uma interpretação literal das normas não pressupõe a existência de uma interpretação única e correta (MACHADO, 2007, p. 145), sendo certo que métodos interpretativos deverão ser utilizados na análise dos casos concretos. Nas discussões judiciais sobre o tema em pauta, o princípio da estrita legalidade balizou inúmeros mandados de segurança impetrados por contribuintes contra Delegados da RFB em todo o país, sob a alegação de que estipular limites de valor para o parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002 por atos infralegais seria uma inovação em matéria não tratada na lei ordinária.

3.2 - TEMA REPETITIVO 997

Em âmbito judicial, a questão aguarda o julgamento do Tema Repetitivo 997 do Superior Tribunal de Justiça. Acórdão publicado no DJe em 16/10/2018, republicado no DJe de 22/10/2018, determinou a suspensão do processamento dos feitos pendentes, em trâmite no território nacional, relacionados à legalidade de atos infralegais estabelecerem limite máximo para a concessão do parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002.

Por fundamentar múltiplos recursos especiais nos Tribunais Regionais Federais, a questão jurídica em debate culminou na adoção da sistemática dos Recursos Repetitivos, solução processual que tem por objetivo “diminuir o número de recursos junto aos tribunais superiores, bem como permitir decisões com eficácia vinculativa e repercussão geral no direito brasileiro, aumentando assim a segurança jurídica” (DE VITO et al.; 2019, p. 199).

Atualmente há 191 processos sobrestados nos Tribunais Regionais Federais em função deste tema, distribuídos da seguinte maneira: TRF1 (40), TRF 2 (3), TRF 3 (23), TRF 4 (46) e TRF 5 (79)⁴.

Em consonância com o que dispõe o art. 1.036 do CPC de 2015, os recursos especiais afetados para a análise da matéria foram os REsp 1724834/SC, REsp 1679536/RN e REsp 1728239/RS. Ao analisá-los, verifica-se que as decisões monocráticas expedidas na corte superior pelo Relator Ministro Herman Benjamin, anteriores à afetação dos processos ao rito dos recursos repetitivos, orbitavam sob o mesmo argumento. Como paradigma, cita-se a decisão emanada em 11 de abril de 2018 no Recurso Especial nº 1.728.239 – RS (2018/0042446-1):

A questão controvertida tem por objeto a decisão colegiada da Corte local, que concluiu pela impossibilidade de denegação administrativa do pedido de parcelamento em razão do valor

⁴ Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação e consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR). Respostas das Ouvidorias dos TRF e STJ por meio das Demandas e Informações nºs 50210 (STJ), 0007282-14.2022.4.01.8000 (TRF1), 2022/00016 (TRF2), 8494844/2022 (TRF3), 5952828 (TRF4) e 2584805 (TRF5).

do débito. Entendeu o órgão fracionário que a Lei 10.522/2002, ao disciplinar as regras do parcelamento, não estipulou limites de valores.

A regra do parcelamento simplificado vinha fixada no art. 11, § 6º, da Lei 10.522/2002, cuja redação original era a seguinte: "Atendendo ao princípio da economicidade, **observados os termos, os limites e as condições estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda**, poderá ser concedido, de ofício, **parcelamento simplificado**, importando o pagamento da primeira parcela confissão irretratável da dívida e adesão ao sistema de parcelamentos de que trata esta Lei" (grifo meu).

Depreende-se, assim, que em sua redação original, a Lei 10.522/2002 continha expressa autorização para que o Ministro de Estado da Fazenda determinasse limites e/ou condições para a concessão do parcelamento simplificado.

O referido comando normativo (art. 11, § 6º, da Lei 10.522/2002), entretanto, foi revogado pela Lei 11.941/2009. Atualmente, com as modificações introduzidas por esta última, o parcelamento simplificado encontra disciplina no art. 14-C da Lei 10.522/2002, assim redigido:

Art. 14-C. Poderá ser concedido, de ofício ou a pedido, parcelamento simplificado, importando o pagamento da primeira prestação em confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário.

Parágrafo único. Ao parcelamento de que trata o caput deste artigo não se aplicam as vedações estabelecidas no art. 14 desta Lei.

Caberia ao ente público demonstrar que ainda subsiste a delegação ao Ministro da Fazenda para estabelecer limites e condições para o parcelamento simplificado, o que, conforme acima explicitado, não ocorreu.

A regra do art. 14-F da Lei 10.522/2002 prevê que a Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expedirão os atos necessários à execução do parcelamento. A expedição de atos infralegais destinados a viabilizar a simples execução (operacionalização) do parcelamento, evidentemente, não possui a amplitude defendida pela recorrente (de que o dispositivo legal teria atribuído a tais órgãos competência para disciplinar diretamente, por atos infralegais, o próprio limite máximo para fins de concessão do parcelamento).

Por tudo isso, nego provimento ao Recurso Especial.

3.3 - AUTORIZAÇÃO LEGAL EXPLÍCITA E O ART. 14-F DA LEI Nº 10.522/2002

Em seu art. 14-F, assim dispõe a Lei nº 10.522/2002:

Art. 14-F. A Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no âmbito de suas competências, editarão atos necessários à execução do parcelamento de que trata esta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Em que pese a posição defendida nos recursos especiais citados no tópico anterior, que em síntese entende que o art. 14-F delega a atos infralegais editados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil o poder de disciplinar apenas as regras de operacionalização e processamento do parcelamento tributário simplificado, não o valor a ser negociado, é necessário que sejam observadas algumas particularidades.

Em primeiro lugar, a concessão de qualquer tipo de parcelamento, mesmo os convencionais, tem nítido contorno de benefício fiscal. Sendo o parcelamento simplificado a pedido do contribuinte uma espécie de exceção incluída pela Lei nº 11.941/2009 ao até então uníssono parcelamento ordinário da Lei

nº 10.522/2002, é razoável se pensar na existência de limites regradores. Importante notar que o art. 14 da mesma lei, que trata das vedações ao parcelamento ordinário, não foi revogado. Admitir que aos atos infralegais não foi delegada a competência para determinar o quantum a ser parcelado na modalidade simplificada seria tornar letra morta todos os dez incisos do art. 14⁵ da lei de regência. Seria, em outras palavras, eliminar garantias e restrições que o próprio legislador quis ver estabelecidas em relação a determinadas condições, como evitar o parcelamento irrestrito de tributos sujeitos a retenção na fonte (inciso I), que sujeitam o devedor ao crime de apropriação indébita, ou minimizar a possibilidade de postergação contumaz do pagamento de tributos específicos (inciso VIII).

Ademais, o estabelecimento de limite monetário não veda o parcelamento convencional em si, apenas delimita o tipo de parcelamento a que o devedor faz jus. Ou seja, a concessão de maneira ordinária continua possível sempre que forem excedidos os limites de valores estabelecidos por portaria ou instrução normativa à modalidade simplificada.

Prova de que a questão não está pacificada é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que congrega a maior quantidade de feitos sobrestados no Tema Repetitivo 997/STJ, para quem a instituição por norma infralegal de teto de valor ao parcelamento simplificado disciplinado pela Lei nº 10.522/2022 não viola o princípio da estrita legalidade. Cita-se, exemplificativamente, o julgado no PJE 0801174-93.2016.4.05.8400, abaixo transcrito (grifo nosso):

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE ADESÃO A PARCELAMENTO SIMPLIFICADO. LIMITAÇÃO ESTABELECIDA EM INSTRUÇÃO NORMATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL NÃO CONFIGURADA.

1. Remessa oficial e apelação de sentença que, em sede de ação mandamental, concedeu a segurança, determinando que a autoridade coatora proceda à inclusão do débito discriminado na petição inicial em parcelamento especial que atualmente goza o impetrante, caso não subsista outro fundamento para o indeferimento (Portaria Conjunta PGFN/RFB 15/2009), com a consequente expedição das respectivas certidões de débito. Sem honorários.

2. Nas suas razões de apelo, aduz a Fazenda Nacional, em síntese, que: a) inexistente qualquer ilegalidade na limitação criada pela Portaria Conjunta PGFN/RFB 15/2009 para a adesão ao parcelamento simplificado, em razão da autorização dada pelo art. 14-F da Lei 10.522/2002, que conferiria à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a competência para editar os atos necessários à execução do parcelamento simplificado; b) há uma discricionariedade técnica, autorizada na lei (via LC 104/2001 e Lei 11941/2009), pois se não houvesse tal vedação, o parcelamento simplificado se confundiria com o parcelamento ordinário.

3. Em relação ao tema, esta eg. Segunda Turma, em casos semelhantes, vem entendendo que a limitação contida no artigo 29 da Portaria Conjunta PGFN/RFB 15/2009 não visa a impedir o efetivo parcelamento acima de determinados valores, mas, sim, estabelecer o tipo de parcelamento a que corresponde o valor pretendido, sendo o art. 14-F da Lei 10.522/2002 expresso em autorizar a instituição do limite

⁵ Transcrito no subcapítulo 2.2 – Os Parcelamentos da Lei nº 10.522/2002.

em apreço através de ato da autoridade fazendária. Cumpre destacar que a Portaria Conjunta PGFN/RFB 15/2009 foi revogada em 15/05/2019, tendo sido editada a Instrução Normativa RFB 1891/2019 com conteúdo semelhante.

4. Precedentes: PJE 0803115-95.2018.4.05.8501, rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julg. em 20/03/2019; PJE 0802567-28.2019.4.05.0000, rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, julg. em 08/07/2019; PJE 0806889-91.2019.4.05.0000, rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, julg. em 31/08/2019.

5. Remessa oficial e apelação providas. Segurança denegada.

3.4 - AUTORIZAÇÃO LEGAL IMPLÍCITA E O ART. 14-C DA LEI Nº 10.522/2002

Embora a defesa da tese da legalidade na instituição de teto para o parcelamento simplificado centre-se majoritariamente no entendimento de que o art. 14-F autorizou explicitamente sua regulamentação por atos infralegais, uma leitura atenta da Lei nº 10.522/2002 dá indícios de que tal autorização foi feita também de forma implícita no próprio art. 14-C.

Art. 14-C. Poderá ser concedido, de ofício ou a pedido, parcelamento simplificado, importando o pagamento da primeira prestação em confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Parágrafo único. Ao parcelamento de que trata o caput desse artigo não se aplicam as vedações estabelecidas no art. 14 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Para explicar esta hipótese, faz-se necessário um preâmbulo sobre a conceituação teórica dos modais obrigatório, permitido e proibido na visão do doutrinador Paulo de Barros Carvalho (CARVALHO, 2019):

O dever-ser que une a hipótese e a consequência, na arquitetura lógica da norma jurídica, recebe o nome de conectivo deôntico ou operador deôntico, ou ainda dever-ser interproposicional, porque vem entre a proposição hipótese e a proposição consequente. Sua ação é fulminante e inapelável. Realizando-se o fato previsto no suposto, instaura-se a consequência, de modo automático e infalível [...]. Empregamos a expressão dever-ser interproposicional porque nas regras de comportamento existe um outro dever-ser, embutido no consequente. Referimo-nos àquele que enlaça o sujeito pretensor ao sujeito devedor, no contexto da relação jurídica; àquele vínculo que obriga uma pessoa perante outra, em função de um objeto prestacional. A esse dever-ser interno no consequente das normas de comportamento chamamos de dever-ser intraproposicional, por estar dentro da proposição tese (ou consequência). Não aparece, ostensivamente, nas regras de estrutura por uma razão muito simples: tais normas jurídicas não se dirigem, diretamente, para a conduta, dispondo acerca da instituição de órgãos, procedimentos e, também, da elaboração, das modificações e da extinção de outras normas do sistema. Mas a distinção entre o dever-ser interproposicional e o dever-ser intraproposicional adquire grande importância quando observamos que o último (o dever-ser intraproposicional) se triparte nos modais obrigado, permitido e proibido, enquanto o primeiro (o dever-ser interproposicional) permanece sempre neutro, não se modalizando.

A forma como foi utilizado o verbo poder no art. 14-C (“poderá ser concedido [...] parcelamento simplificado”) denota que neste caso a permissão na relação

jurídica é concedida ao Fisco, sendo discricionário à RFB conceder o parcelamento requerido pelo devedor ou mesmo propô-lo, nos casos do parcelamento de ofício. Assim resume o juiz federal Mateus Benato Pontalti (PONTALTI, 2020, p. 363): “quando a legislação confere ao sujeito ativo da relação obrigacional a permissão para aceitar ou não o pedido de parcelamento, pensamos que a lei atribui implicitamente ao Executivo o poder para normatizar o tema, mediante o estabelecimento de requisitos para fruição do benefício”. A edição de atos infralegais que elucidem o conteúdo da permissão é, neste contexto, a maneira própria para evitar que os pactos firmados entre contribuintes e a Administração se deem de forma desordenada (DEXHEIMER, 2014, p. 50).

Corroborando com esta hipótese a existência de antinomias⁶ não solucionáveis pelos critérios cronológico, hierárquico e da especialidade entre as normas dos parcelamentos da Lei nº 10.522/2002 construídas exclusivamente com base nos enunciados do diploma legal. Cotejando-se o art. 10 com o art. 14-C⁷ da lei ordinária, ou seja, estabelecendo-se uma comparação entre os parcelamentos ordinário e simplificado, conclui-se pela existência de cinco normas jurídicas.

Norma nº 1: se o devedor solicitar parcelamento ordinário (excetuadas as vedações do art. 14 da Lei nº 10.522/2002), deve ser permitido à RFB deferir o pleito;

Norma nº 2: se o devedor solicitar parcelamento ordinário de débitos vedados pelo art. 14 da Lei nº 10.522/2002, deve ser proibido à RFB deferir o pleito;

Norma nº 3: independente da natureza da dívida, deve ser proibido à RFB propor de ofício parcelamento ordinário da Lei nº 10.522/2002;

Norma nº 4: se o devedor solicitar parcelamento simplificado, inclusive de débitos elencados no art. 14 da Lei nº 10.522/2002, deve ser permitido à RFB deferir o pleito;

Norma nº 5: independente da natureza da dívida, deve ser permitido à RFB propor de ofício parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002.

As antinomias entre as normas extraídas exclusivamente dos enunciados da lei ordinária evidenciam-se na contraditoriedade⁸ entre as normas nº 2 e nº 4 e entre as normas nº 3 e nº 5. E tais antinomias não são solucionadas pelos critérios da hierarquia, uma vez que todas as normas se baseiam na enunciação de lei ordinária, da cronologia, já que a Lei nº 11.941/2009 mencionou expressamente vedações do art. 14 (ratificando sua vigência) ao incluir o art. 14-C na Lei nº 10.522/2002, e da especialidade, visto que a Lei nº 10.522/2002 não determinou quando deve ser aplicado o art. 14 (parcelamento ordinário) e quando deve ser aplicado o art. 14-C (parcelamento simplificado). Deste modo,

⁶ “Definimos antinomia como a situação na qual são positivadas duas normas, das quais uma obriga e outra proíbe, ou uma obriga e outra permite, ou uma proíbe e outra permite o mesmo comportamento. Mas a definição não é completa. Para que ocorra a antinomia, são necessárias duas condições que, porquanto óbvias, devem, contudo, ser explicitadas: 1) As duas normas devem pertencer ao mesmo ordenamento. [...] 2) As duas normas devem ter o mesmo âmbito de validade.” (BOBBIO, 2014, p. 89 e 90)

⁷ Transcritos no subcapítulo 2.2 – Os Parcelamentos da Lei nº 10.522/2002.

⁸ “[...] se definimos as normas incompatíveis como as que não podem ser ambas verdadeiras, relações de incompatibilidade normativa se verificam nos três casos: 1) entre uma norma que manda fazer algo e uma que proíbe fazê-lo (contrariedade); 2) entre uma norma que manda fazer e uma que permite não fazer (contraditoriedade); 3) entre uma norma que proíbe fazer e uma que permite fazer (contraditoriedade).” (BOBBIO, 2014, p. 88)

“a solução se encontra no reconhecimento de que, ao atribuir consequências distintas para hipóteses idênticas, a lei autorizou ao Executivo normatizar os parcelamentos ordinário e simplificado, de modo a criar critérios que permitam identificar qual a norma geral e qual a norma de exceção” (PONTALTI, 2020, p. 366).

Assim, analisando-se pormenorizadamente ambos os artigos (14-C e 14-F) da Lei nº 10.522/2002, parece-nos claro que o fato de ela não estabelecer textualmente um teto monetário para o parcelamento simplificado não é condição suficiente para balizar um juízo de ilegalidade.

4. A PRAGMÁTICA NOS ATOS NORMATIVOS DA RFB

O parcelamento simplificado, cuja literalidade da própria nomenclatura sugere um procedimento ágil e menos burocrático, acabou por se tornar objeto de diversas demandas judiciais que questionavam a legalidade do limite de valor imposto por norma expedida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. A alegação recorrente dos contribuintes, como debatido, centra-se no fato de o art. 14-C da Lei nº 10.522/2002, que versa sobre a concessão de parcelamento simplificado, não estabelecer textualmente limite de valor para adesão à modalidade, e que tampouco a lei teria delegado tal competência. Alega-se, desta maneira, que a administração pública incorreria em ilegalidade ao estabelecer por ato infralegal aquilo que a lei de regência não contemplou. Dada a recorrência das demandas judiciais envolvendo o assunto, em 2018, como citado, o STJ decidiu pela aplicação da sistemática dos recursos repetitivos (Tema Repetitivo 997), determinando a suspensão do processamento dos feitos pendentes em todo o território nacional até a decisão conclusiva da corte superior.

4.1 - CRONOLOGIA DOS ATOS NORMATIVOS EDITADOS PELA RFB

Em análise histórica dos atos infralegais editados pela RFB para regulamentação da Lei nº 10.522/2002, temos que a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 15/2009, revogada pela Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 895/2019, originalmente estabelecia em seu art. 29 que apenas débitos cujo valor fosse igual ou inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) poderiam integrar o parcelamento simplificado. Quatro anos após, este limite foi expandido para R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por meio da Portaria Conjunta PGFN RFB nº 12/2013. Com a redação dada pelas Portarias Conjuntas nº 2 e 17/2014, estabeleceu-se que este teto englobaria o somatório do saldo devedor de todos os parcelamentos simplificados em curso, por contribuinte, mas considerados isoladamente os débitos administrados pela PGFN e pela RFB – havendo nesta, ainda, uma subdivisão de acordo com a origem do tributo.

(Revogado(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 895, de 15 de maio de 2019)

~~Art. 29. Poderá ser concedido, de ofício ou a pedido, parcelamento simplificado para o pagamento dos débitos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).~~

Art. 29. Poderá ser concedido, de ofício ou a pedido, parcelamento simplificado para o pagamento dos débitos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 12, de 26 de novembro de 2013)

Parágrafo único. O somatório do saldo devedor de todos os parcelamentos simplificados em curso, por contribuinte, não poderá exceder o valor estabelecido no caput. (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 12, de 26 de novembro de 2013)

~~§ 1º Não poderá exceder o valor estabelecido no caput o somatório do saldo devedor dos parcelamentos simplificados em curso, por contribuinte, considerados isoladamente: (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)~~

§ 1º Com relação aos débitos administrados pela RFB, não poderá exceder o valor estabelecido no caput o somatório do saldo devedor dos parcelamentos simplificados em curso, por contribuinte, considerados isoladamente: (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 17, de 24 de setembro de 2014)

~~I — o parcelamento dos débitos de que trata o § 1º do art. 1º; (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)~~

I - o parcelamento dos débitos administrados pela RFB de que trata o § 1º do art. 1º; e (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 17, de 24 de setembro de 2014)

~~II — o parcelamento dos débitos administrados pela RFB relativos aos demais tributos; e (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)~~

II - o parcelamento dos débitos administrados pela RFB relativos aos demais tributos. (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 17, de 24 de setembro de 2014)

~~III — o parcelamento dos débitos administrados pela PGFN relativos aos demais tributos. (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)~~

~~§ 2º Em virtude do art. 2º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, a administração tributária poderá considerar os débitos do inciso I como integrantes de parcelamentos dos débitos dos incisos II e III, hipótese em que comporão, no respectivo parcelamento, o limite de que trata o caput. (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)~~

§ 2º Em virtude do art. 2º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, a administração tributária poderá considerar os débitos do inciso I como integrantes de parcelamentos dos débitos do inciso II, hipótese em que comporão, no respectivo parcelamento, o limite de que trata o caput. (Redação dada pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 17, de 24 de setembro de 2014)

§ 3º A RFB divulgará, na internet, as situações que se enquadram no § 2º. (Incluído(a) pelo(a) Portaria Conjunta PGFN RFB nº 2, de 26 de fevereiro de 2014)

A Instrução Normativa RFB nº 1.891/2019, por sua vez, ampliou o valor limite para a concessão de parcelamento simplificado para R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

(Revogado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 2063, de 27 de janeiro de 2022)

Art. 16. Poderá ser concedido parcelamento simplificado para pagamento de débitos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

§ 1º O valor previsto no caput não poderá exceder o valor correspondente ao somatório do saldo devedor dos parcelamentos simplificados em curso com o valor dos débitos novos

incluídos no parcelamento solicitado, considerados isoladamente:

I - o parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 1991, e às devidas a terceiros, assim considerados outras entidades e fundos; e

II - o parcelamento de débitos relativos aos demais tributos.

§ 2º Aplicam-se ao parcelamento simplificado as disposições previstas nesta Instrução Normativa, exceto as vedações contidas no art. 15.

Por fim, a recém-publicada Instrução Normativa RFB nº 2.063/2022 excluiu qualquer limitação de valor para adesão à citada modalidade.

Art. 21. Poderá ser concedido parcelamento simplificado para pagamento de débitos, aplicadas as mesmas disposições previstas nesta Instrução Normativa, exceto as vedações estabelecidas no art. 20.

Na análise cronológica das referidas publicações, nota-se a aplicação dos juízos de conveniência e oportunidade da administração pública ao estabelecer e modificar o teto monetário para o parcelamento simplificado, até mesmo para o extinguir, de forma temporária ou permanente, pouco importa, como ocorreu com a publicação da última Instrução Normativa RFB. Evidencia-se, assim, antes uma verdadeira estratégia de gestão do crédito tributário do que propriamente o reconhecimento pelo poder público de qualquer tipo de ilegalidade na edição dos atos regradores dos parcelamentos estabelecidos pela Lei nº 10.522/2002.

4.2 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA PROPORCIONALIDADE

Para além da discussão sobre o princípio da legalidade, pode-se conjecturar que a limitação de valor até recentemente imposta pela RFB para a concessão do parcelamento simplificado acabou por se interconectar aos princípios da eficiência e da proporcionalidade. Embora a negociação padrão dos parcelamentos simplificados seja feita pelo próprio contribuinte no sítio do órgão, aquela amparada por decisão judicial que afasta o teto monetário demandava análise e operacionalização manuais por parte dos servidores. Neste contexto, em que, ressalta-se, permanece inconclusivo o julgamento do Tema Repetitivo 997, a extinção do limite de valor para adesão ao parcelamento simplificado representa significativa redução de contencioso judicial, bem como permite melhor aproveitamento do próprio corpo funcional da RFB e simplificação na relação Fisco e contribuinte.

Na prática, com a publicação da Instrução Normativa RFB nº 2.063/2022, a única modalidade de parcelamento disponível no sítio RFB passou a ser a simplificada, como é possível observar na seguinte tela exemplificativa capturada em 03 de fevereiro de 2022 no Centro Virtual de Atendimento (e-CAC) do órgão:

Pagamento e Parcelamento >>> Parcelamento - Solicitar e acompanhar >>> **Negociar um novo parcelamento**

Nova negociação

i Esta funcionalidade permite escolher uma modalidade para que os débitos sejam parcelados.

* Modalidades de parcelamento disponíveis para adesão	Base legal
<input type="radio"/> Parcelamento Simplificado	Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002

Ao analisar os atributos, especificações e interconexões do princípio da eficiência aos demais princípios constitucionais, o eminente administrativista Emerson Gabardo assim se pronuncia (GABARDO, 2017):

Ao contrário da visão simplificadora dos manuais de direito administrativo em geral, nem sempre os princípios constitucionais da Administração Pública oferecerão respostas consonantes diante de um caso concreto. Nestas situações será preciso tomar uma decisão pública – é justamente nestes casos que o agente público pode exercer de forma plena a sua competência. Quando a resposta jurídica à situação fática denotar uma convergência total dos princípios, a resposta estará evidente e a decisão deverá estar mais fácil de ser extraída.

No contexto de acentuada litigância judicial acerca da suposta violação ao princípio da estrita legalidade na imposição, por ato infralegal, de teto monetário para o parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002, pode-se concluir que tanto as majorações de limites de valores quanto, por fim, sua supressão na recém-publicada Instrução Normativa RFB nº 2.063/2022 relacionam-se intrinsecamente à aplicação dos princípios da eficiência e da proporcionalidade pela Administração Pública, este último funcionando como “modalidade típica de controle de atos emitidos no exercício da competência discricionária” (SHINTATE, p. 87). Seria a busca por um “estado ideal de coisas”, como teoriza o doutrinador Humberto Ávila ao estabelecer que “os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que característica dianteira das regras é a previsão do comportamento. Com efeito, os princípios estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido [...]” (ÁVILA, 2021, p. 96 e 97).

Quando não se está diante de atos administrativos vinculados, a discricionariedade da Administração Pública pode e deve se pautar em estratégias eficientes e que minimizem ônus sociais. Na seara dos parcelamentos federais, pode-se citar como exemplo recente desta conduta a edição da Portaria ME nº 201/2020, que, no contexto de retração econômica promovida pela pandemia Covid-19, prorrogou os prazos de vencimento das prestações dos acordos celebrados com a RFB e a PGFN. Assim, mesmo que a imposição de limite de valor para o parcelamento simplificado por atos infralegais não viole o princípio da reserva legal, como concluímos no presente artigo, os atos administrativos regulamentadores da Lei nº 10.522/2002 podem e devem ser discricionariamente revistos, inclusive com futura revogação da Instrução

Normativa RFB nº 2.063/2022 e instituição de novos tetos, caso se faça necessário.

5. CONCLUSÃO

O propósito do presente trabalho foi analisar a legalidade de atos infralegais fixarem teto parcelável para a modalidade simplificada da Lei nº 10.522/2002. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com pesquisas legislativas, bibliográficas e jurisprudenciais. E o escopo foi restrito aos atos expedidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), não abrangendo aqueles editados exclusivamente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Após contextualizar o instituto do parcelamento e apontar as três modalidades de acordos criadas pela citada lei, discutiu-se o princípio da legalidade e foi apresentado o Tema Repetitivo 997 do STJ, que se debruça exatamente sobre a questão e aguarda julgamento na corte superior.

Ainda que haja leituras divergentes, como apontar que o art. 14-F da Lei nº 10.522/2002 teria restringido a expedição de atos infralegais à mera operacionalização do parcelamento simplificado, ou que o art. 14-C da lei não teria trazido qualquer tipo de autorização ao Executivo para limitar o quantum a ser parcelado na modalidade simplificada, concluiu-se neste estudo pela legalidade de norma infralegal estabelecer limite de valor para o parcelamento simplificado da Lei nº 10.522/2002. Isto se expressa tanto na autorização explícita concedida pelo art. 14-F quanto na concessão implícita do art. 14-C.

Entende-se que o art. 14-F delegou expressamente ao Executivo a competência para determinar limites e condições para adesão ao parcelamento simplificado. Ademais, as normas infralegais editadas por sucessivas portarias ou instruções normativas em nenhum momento impediram a celebração do pacto entre os contribuintes e a RFB, apenas delimitaram a modalidade de parcelamento (ordinário ou simplificado) a que o interessado faria jus.

Já o art. 14-C, ao criar uma permissão à Administração, e não ao devedor, para conceder o parcelamento simplificado, atribuiu a ela a responsabilidade para determinar quais as condições necessárias à celebração do contrato na modalidade simplificada. Além disso, ao se utilizar exclusivamente os enunciados da Lei nº 10.522/2002 para a construção de normas de parcelamento, o resultado são antinomias não solucionáveis pelos critérios cronológico, hierárquico e da especialidade. A superação deste impasse se dá na admissão de que ao atribuir consequências diversas para hipóteses idênticas, a lei ordinária autorizou o Fisco a criar critérios que permitam identificar quando se está diante do regramento geral (parcelamento ordinário) ou da exceção (simplificado). Inadmitindo-se tal possibilidade, o parcelamento ordinário perderia sua razão de ser, já que todas as situações passariam a se enquadrar nas regras do parcelamento simplificado.

De fato, quando em ato discricionário o ente tributante optou pela publicação da Instrução Normativa RFB nº 2.063/2022, que extinguiu teto de valor para adesão ao parcelamento simplificado, o parcelamento ordinário deixou concretamente de existir. Atualmente apenas a modalidade simplificada, livre de quaisquer dos impedimentos estabelecidos pelo art. 14 da lei de regência, está disponível para adesão no sítio da RFB.

Por fim, ainda que a expedição de atos infralegais que definam o valor limite

admitido para concessão do parcelamento simplificado não colida com o princípio da estrita legalidade, como se defende na presente análise, a publicação da recente IN RFB nº 2.063/2022 pode ser entendida como uma tentativa de aproximação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil aos princípios constitucionais da eficiência e da proporcionalidade, refletidos na redução de contencioso judicial e na simplificação da relação Fisco e contribuinte.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria Conjunta PGFN/RFB n. 15, de 15 de dezembro de 2009**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=21106>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria ME n. 201, de 11 de maio de 2020**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=109256&visao=anotado>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB n. 1.891, de 14 de maio de 2019**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=100768>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB n. 2.063, de 27 de janeiro de 2022**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=122718#2320497>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2019, edição Kindle, cap. XI.

DE LIMA, Bruno Rodrigues Teixeira; WILBERT, Marcelo Driemeyer; SERRANO, André Luiz Marques. **Parcelamento de tributos federais como forma de financiamento indireto**. RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 16, n. 3, p. 1079-1108, 2017. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/13405>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DE VITO, Mariana Neves. Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos: Seleção de Caso Representativo da Controvérsia. In: MASCITTO, Andréa et al.: **O Processo Tributário: Do Administrativo ao Judicial**. 1. ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2019.

DEXHEIMER, Vanessa Grazziotin Dexheimer. **Parcelamento Tributário e Direitos Fundamentais: Análise das Cláusulas de Confissão, de Desistência e de Renúncia**. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21082017-105353/publico/Dissertacao_Vanessa_Dexheimer_completa.pdf>. Acesso em 20 jan. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Princípio da legalidade**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>>. Acesso em 15 jan. 2022.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>>. Acesso em 25 jan. 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

PONTALTI, Mateus Benato. **Da legalidade dos tetos estabelecidos pela Portaria PGFN n. 448/2019 e pela Instrução Normativa RFB n. 1891/2019 para obtenção do parcelamento simplificado regulado pela Lei n. 10.522/2002**. Revista Direito Tributário Atual, n. 46, p. 349-367. São Paulo: IBDT, 2º semestre 2020. Disponível em <<https://ibdt.org.br/RDTA/wp-content/uploads/2020/12/Mateus-Benato-Pontalti.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2022.

SCHOUERI, Luis Eduardo; FERREIRA, Diogo Olm; LUZ, Victor Lyra Guimarães. **Legalidade tributária e o Supremo Tribunal Federal: uma análise sob a ótica do RE n. 1.043.313 e da ADI n. 5.277**. [S.l.: s.n.], 2021. <Disponível em: <http://ibdt.org.br/biblioteca/wp-content/uploads/2019/09/LivroLegalidadeTributaria.pdf> >. Acesso em 18 jan. 2022.

SHINTATE, Maria Lúcia Inouye. **O Princípio da Proporcionalidade e sua Aplicabilidade ao Regime de Parcelamento Tributário**. Disponível em

<<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-iv-numero-1-2014/art4.pdf/view>>. Acesso em 28 jan. 2022.



2

ANÁLISE DO IMPACTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NA ARRECAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

**SHEYLA CÂMARA ABY FARAJ MARTORANO DE SOUZA
E JULIANNY HELIODORO ARRUDA SAWAKI**

ANÁLISE DO IMPACTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NA ARRECADAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

SHEYLA CÂMARA ABY FARAJ MARTORANO DE SOUZA
E JULIANNY HELIODORO ARRUDA SAWAKI

RESUMO

Este estudo tem por objetivo fazer uma análise do comportamento do regime tributário Microempreendedor Individual (MEI) durante a pandemia da COVID-19, buscando entender como a pandemia afetou a arrecadação pelo MEI no âmbito do Fisco Federal. Com a utilização de dados públicos disponibilizados no site da Receita Federal do Brasil (RFB) e no Portal do Simples Nacional, abrangendo o período entre 2018 e 2021, foi possível verificar se mais pessoas aderiram à sistemática MEI e se os contribuintes conseguiram cumprir com os pagamentos de seus tributos. Para tanto, a utilização de metodologias de análise de dados foi fundamental para a formação de uma conclusão, mostrando uma evolução positiva nos números do MEI em todo o país, a despeito do período da pandemia do COVID-19. De uma maneira geral, este trabalho pode contribuir com o aprimoramento do campo de estudos de políticas públicas e de ações de Governo, além de políticas tributárias que visem promover incentivos aos Microempreendedores Individuais.

Palavras-chave: Microempreendedor Individual; pandemia da COVID-19; arrecadação.

ABSTRACT

This scientific article aims to analyze how the Individual Microempreendedor (MEI) tax regime behaved during the COVID-19 pandemic, seeking to understand how the pandemic affected the collection by MEI within the scope of the federal tax authorities. With the use of public data available on the website of the Federal Revenue of Brazil (RFB) and on the Portal do Simples Nacional, covering the period between 2018 and 2021, it was possible to verify whether more people adhered to the MEI system and whether taxpayers were able to comply with their tax payments. To this end, the use of data analysis methodologies was key for the development of a consistent conclusion, showing a positive evolution in the MEI numbers across the country, despite the COVID-19 pandemic. In general, this work can contribute to the improvement of the field of studies of public policies and government actions, as well as tax policies that aim to promote incentives for Individual Microentrepreneurs.

Keywords: Individual Microentrepreneur; pandemic COVID-19; tax revenues.

1. INTRODUÇÃO

No final de 2019, o mundo foi surpreendido pelo surto de uma nova cepa do coronavírus, o Sars-CoV-2, noticiado primeiramente na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, que rapidamente se espalhou por diversos países do mundo. Em janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde¹ (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) a fim de obter uma resposta internacional coordenada e imediata por constituir um risco de saúde pública global devido à rápida disseminação internacional da doença, conforme o Regulamento Sanitário Internacional² (RSI). Por fim, em março de 2020, a OMS declarou a pandemia do coronavírus e o estado de alerta para todos os países do mundo.

No Brasil, com o rápido aumento dos casos de COVID-19, doença desencadeada pelo novo coronavírus, e com o aumento do número de óbitos, a pandemia se transformou rapidamente em uma crise humanitária, levando o Estado brasileiro a tomar medidas e disponibilizar recursos financeiros no intuito de reduzir os impactos econômicos gerados pela pandemia.

Assim, o governo foi levado a impor medidas restritivas como isolamento social, uso de máscaras, fechamento de escolas e adoção do modelo online, teletrabalho em diversos órgãos e serviços, suspensão de aglomerações, lockdown e fechamento de estabelecimentos considerados não essenciais mantendo diversos setores da economia paralisados.

A crise causada pela pandemia pôde também ser vista nos índices do Produto Interno Bruto (PIB) que, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³ (IBGE), teve uma queda no segundo trimestre de 2020:

Sob efeitos da pandemia do COVID-19 e do isolamento social, o PIB caiu 9,7% no segundo trimestre de 2020 (comparado ao primeiro trimestre de 2020), na série com ajuste sazonal. Em relação a igual período de 2019, o PIB caiu 11,4%. Ambas as taxas foram as quedas mais intensas da série, iniciada em 1996.

Entre os maiores impactos econômicos causados pela pandemia da COVID-19 no Brasil destaca-se o desemprego, cuja “taxa de desocupação dos trabalhadores com idade entre 18 e 24 anos atingiu 29,8% no quarto trimestre de 2020, o que corresponde a quase 4,1 milhões de jovens à procura de um emprego”, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁴ (IPEA). No gráfico 1, extraído IPEA, é possível observar que a taxa de desocupação aumentou de 11,2% em janeiro/2020 para 14,2% em janeiro/2021, aproximadamente.

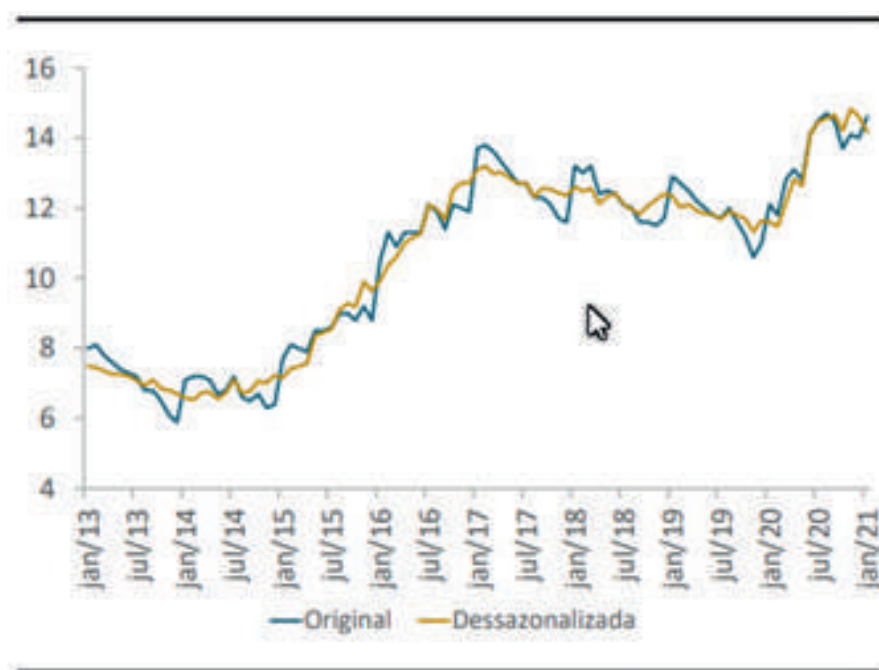
¹ <https://www.paho.org/pt/covid19>

² <https://www.paho.org/pt/regulamento-sanitario-internacional-rsi>

³ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020>

⁴ https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210413_cc51_nota_mercado_de_trabalho.pdf

Gráfico 1 - Taxa de desocupação. Fonte: PNAD Contínua/IBGE



Nesse contexto, foram grandes as consequências na sociedade, com efeito direto no mercado de trabalho e rendimento familiares, afetando milhões de brasileiros que viram seus trabalhos sendo descontinuados devido às diversas medidas restritivas adotadas pelo Governo e, conseqüentemente, causando um grande impacto econômico.

Sabe-se que o Microempreendedor Individual foi criado no intuito de incentivar a formalização de pequenos negócios e de trabalhadores autônomos, tendo, portanto, um regime tributário especial, os quais “têm contribuído com o aquecimento da economia brasileira, redução do desemprego, combate à informalidade e aumento da arrecadação”, (LIMA, 2021, p.9).

No cenário da crise, o Governo Federal⁵ adotou várias medidas para conter os impactos provocados pela pandemia do coronavírus sobre os pequenos negócios no Brasil, incluindo o MEI. Entre as medidas adotadas, uma delas foi o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, outra medida foi o acesso à créditos e a liberação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Assim, diante dessa conjuntura, surge o questionamento quanto à situação do MEI durante a pandemia, se o impacto econômico afetou a procura por regime especial de tributação e se a crise influenciou no adimplemento do MEI, que significa o pagamento regular das obrigações tributárias.

⁵ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/brasil-ultrapassa-a-marca-de-10-milhoes-de-microempreendedores-individuais-meis>

O objetivo geral deste artigo consiste em fazer uma análise do comportamento do regime tributário Microempreendedor Individual (MEI) durante a pandemia do COVID-19, com a finalidade de identificar se houve algum impacto negativo ou positivo na adesão ao regime, no adimplemento dos pagamentos e, conseqüentemente, na arrecadação, ao longo do período de 2018 a 2021.

Como objetivos específicos as seguintes questões deverão ser respondidas:

1. Nos anos de pandemia, houve diminuição do número de pessoas que aderiram ao MEI?
2. Os contribuintes do MEI conseguiram pagar os seus tributos em dia?
3. A pandemia interferiu de maneira negativa na arrecadação do MEI com relação aos anos anteriores?

Deste modo, o presente trabalho trata de um estudo exploratório, quantitativo, bibliográfico e de análise de dados sobre o MEI, com foco no período da pandemia do COVID-19, avaliando a evolução do respectivo regime tributário, fazendo-se um estudo comparativo com anos anteriores de 2018 e 2019. Para isso, utilizou-se dados de domínio público referentes ao número de optantes pelo MEI, índices de inadimplência e valores de arrecadação tributária obtidos no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e no Portal do Simples Nacional, aplicando metodologias de Ciência de Dados para verificação dos efeitos da pandemia nos resultados do MEI na arrecadação federal de impostos.

Este trabalho está organizado em seis seções: primeira seção contendo a introdução sobre o tema proposto e suas principais características; segunda seção com o referencial teórico, utilizado como suporte teórico do assunto abordado; terceira seção com a metodologia utilizada na pesquisa e a coleta de dados; quarta seção traz a análise de dados estudados; quinta seção são apresentados os resultados e as discussões; e, por fim, a sexta seção com as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os conhecimentos relativos a toda teoria e conceitos contidos no tema do presente estudo por meio de uma revisão bibliográfica, buscando, assim, definir o que é o microempreendedor individual, a pandemia da COVID-19 e a crise econômica envolvida, além de trazer o suporte teórico das ferramentas utilizadas na metodologia aplicada a este trabalho.

2.1. O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, A PANDEMIA E ASPECTOS ECONÔMICOS

O regime do Microempreendedor Individual (MEI) foi criado por meio da Lei Complementar (LC) nº 128/2008⁶, que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006), e “com o propósito de viabilizar a formalização de pequenos negócios, permitindo o acesso desses microempresários aos benefícios da Previdência Social, bem como sua plena conformidade fiscal, com o consequente aumento na arrecadação”, (RATHKE, SILVA, SILVA, 2016, p.1).

O MEI foi criado com o intuito de formalizar os pequenos negócios de trabalhadores brasileiros que desempenhavam suas atividades sem nenhum amparo legal ou segurança jurídica, como, por exemplo, artesãos, manicures, cabeleireiros, barbeiros, sapateiros, alfaiates, carpinteiros, carregadores de malas, chaveiros, pequenos comerciantes, vendedores ambulantes, diaristas, entre outros. A lista de cerca de 468 ocupações que podem ser exercidas pelo MEI se encontra disponível no site do Governo Federal⁷.

Segundo o Portal do Empreendedor⁸, o MEI representa um profissional autônomo com inúmeras vantagens como ter um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas), obter empréstimos facilitados, facilidades com a abertura de conta bancária empresarial e emissão de notas fiscais eletrônicas, além de ter obrigações e direitos de uma pessoa jurídica e benefícios com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), passando a ter direito à aposentadoria, salário-maternidade, auxílio-doença, entre outros.

A Tabela 1 mostra os benefícios e obrigações do MEI baseada na legislação vigente e no Portal do Microempreendedor⁹ no site do Governo Federal:

Tabela 1 - Benefícios e Obrigações do MEI. Fonte: autoras.

Benefícios	Ter CNPJ
	Emitir notas fiscais
	Poucos tributos, com valores fixos mensais (INSS, ICMS e/ou ISS)
	Ganhar maior poder de negociação com fornecedores
	Poderá vender e prestar serviços para outras empresas e para o governo
	Benefícios previdenciários (Aposentadoria, auxílio-doença, salário-maternidade e pensão por morte e auxílio reclusão)
	Acesso a serviços e linhas de créditos especiais em bancos
Obrigações	Recolher mensalmente as contribuições de INSS, ISS (para prestadores de serviços) ou ICMS (comércio e indústria) por meio do DAS.

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.html

⁷ <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/quero-ser-mei/atividades-permitidas>

⁸ <https://empreendedorportalmei.com.br/servico/abrir-mei>

⁹ <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/>

Atualmente, para ser considerado MEI, o pequeno empresário individual deve ter faturamento bruto anual de até R\$ 81.000,00, com média de faturamento mensal de R\$ 6.750,00, não ter participação em outra empresa como sócio ou titular, ter no máximo um empregado e exercer uma das atividades econômicas previstas no Anexo XI, da Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022, segundo o Portal do Empreendedor¹⁰. Ademais, conforme a Agência Câmara de Notícias¹¹, já existe Projeto de Lei Complementar nº 108/21 para aumentar o limite da receita bruta anual permitida para o MEI para R\$ 130.000,00. A proposta, que tramita na Câmara dos Deputados, ainda prevê que o MEI poderá contratar até dois empregados.

O sistema utilizado para recolhimento do MEI é o SIMEI, que corresponde a valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional, devidos pelo MEI, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, conforme previsto no artigo 18-A da LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A arrecadação de impostos ocorre pelo regime do Simples Nacional, ficando o MEI isento dos impostos federais, como o Imposto de Renda, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Portanto o MEI tem como despesas apenas o pagamento mensal fixo do Simples Nacional que corresponde a R\$ 61,60 em se tratando de comércio ou indústria, R\$ 65,60 para prestação de serviços e R\$ 66,60 para comércio e serviços juntos. O cálculo corresponde a 5% do limite mensal do salário-mínimo e mais R\$ 1,00 (um real), a título de ICMS, caso seja contribuinte desse imposto e/ou R\$ 5,00 (cinco reais), a título de ISS, caso seja contribuinte desse imposto, cujo pagamento pode ser realizado por meio de débito automático, online ou emissão da Declaração Anual do Simples Nacional para o Microempreendedor Individual (DASN-Simei), segundo dados do SEBRAE¹².

Ainda segundo o SEBRAE¹³, após 10 anos da existência do MEI, é evidente o tamanho e a importância desse fenômeno para a história do empreendedorismo brasileiro. De julho de 2009 a dezembro de 2018, o número de MEI saltou de zero para 7,7 milhões, mantendo uma média de cerca de 1 milhão de registros por ano. Em dezembro de 2018, havia 23 milhões de trabalhadores por conta própria no Brasil e o MEI registrava 7,7 milhões de inscritos. No site da Receita Federal do Brasil¹⁴, é possível verificar que o número de optantes no MEI em dezembro/2020 já correspondia a 13.284.696.

A economia brasileira vinha apresentando dados de recuperação de forma lenta e gradual devido a crises anteriores à pandemia e, em meio àquele contexto, “o empreendedorismo se configurava como agente facilitador para o crescimento econômico brasileiro, contribuindo para uma melhor distribuição de renda e diminuição da pobreza”, (SILVA, NASCIMENTO, GOMES, 2021, p.1).

¹⁰ <https://empreendedorportalmei.com.br/servico/abrir-mei>

¹¹ <https://www.camara.leg.br/noticias/845632-projeto-aumenta-limite-de-faturamento-para-microempreendedor-individual/>

¹² <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/>

¹³ https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/09/MEI-10-anos-p-impressao-v3_compressed.pdf

¹⁴ <https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>

Entretanto, no final de 2019 e início de 2020, o cenário econômico foi surpreendido com o surgimento do novo coronavírus, o Sars-CoV-2, na China e, devido a sua rápida propagação pelo mundo, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou em março de 2020 tratar-se de uma pandemia da COVID-19, doença desenvolvida pelo Sars-CoV-2.

Como consequência da pandemia, houve uma retração do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, conforme dados apresentados pelo IBGE, o que representa uma grande queda tendo em vista o enfrentamento da crise do coronavírus.

Seguindo as recomendações da OMS na tentativa de diminuir as taxas de transmissão e sobrecarga nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTI), descritas no site do Assessment Capacities Project (ACAPS), o Governo Brasileiro adotou medidas como: restrição de movimento, medidas de Saúde Pública, medidas socioeconômicas e governança, distanciamento social e lockdown.

Segundo Souza e Delgado (2021, p. 2):

Por conta da pandemia, se faz necessário o distanciamento social, levando os governos em esferas municipais e estaduais a adotarem medidas mais restritivas, tais como restrição no horário de funcionamento das empresas, em particular do setor de comércio e serviços, além de terem que operar apenas por delivery (entrega). Isso fez cair drasticamente o faturamento de várias empresas, principalmente micro e pequenas, levando empresários a terem que reduzir custos e demitir funcionários, provocando uma crise econômica severa marcada pelo desemprego das pessoas, ociosidade empresarial, falências, endividamento das famílias e aumento da pobreza e fome no país.

Por outro lado, a equipe econômica do Governo Federal também procurou adotar algumas medidas para reduzir os impactos gerados pelo isolamento social e lockdown, especialmente nos pequenos negócios brasileiros como o MEI, cujas atividades foram gravemente afetadas pela crise. Algumas dessas medidas foram: a aprovação do auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, para garantir uma renda mínima aos mais vulneráveis no período da pandemia; Projeto de Lei nº 4085/2020, permitindo o trabalhador sacar até R\$ 1.045,00 do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), lançado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e Ministério da Economia, cujo objetivo foi apoiar os pequenos empresários na obtenção de créditos com redução de taxa de juros e prazos de financiamento maiores, durante a fase aguda da pandemia, na tentativa de diminuir os riscos de inadimplência; e, no âmbito tributário, houve a prorrogação do pagamento de tributos federais, estaduais e municipais que compõem o Simples Nacional, incluindo o pagamento do DAS-Simei, anunciado pela Receita Federal e Comitê Gestor do Simples Nacional, cuja medida alcançou milhões de microempreendedores individuais.

¹⁵ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020>

¹⁶ <https://www.acaps.org/covid19-government-measures-dataset>

¹⁷ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259410>

¹⁸ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/garantias/peac>

¹⁹ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/03/governo-prorroga-prazo->

Atualmente, está disponibilizado no site do Governo Federal um programa de incentivo ao microempreendedor individual chamado CRED+, o qual simplifica o acesso a soluções financeiras para seu negócio, tais como conta corrente pessoa jurídica, máquinas de débito e crédito, antecipação de recebíveis, cartão de crédito ou débito, vários tipos de créditos, seguros e investimentos.

Segundo Silva, Nascimento e Gomes, (2021, p.6):

Os pequenos negócios se destacaram nas empresas diretamente afetadas, uma vez que a grande maioria não possuía uma estrutura financeira estável para se manterem fechadas durante todo este período que foi estabelecido pelos governantes por meio dos decretos, sendo liberadas somente as atividades que eram consideradas essenciais de acordo com cada estado.

Para Vitória e Meireles (2021, p.3):

Para socorrer esses microempreendedores, órgãos públicos e outras instituições financeiras passaram adotar algumas medidas para minimizar o impacto econômico atravessado pela crise sanitária e econômica, como é o caso da facilitação das operações de crédito para micros e pequenas empresas, a suspensão no recolhimento do FGTS, a linha de crédito para folha de pagamento, entre outras.

No contexto econômico brasileiro, é evidente a importância do MEI para o desenvolvimento nacional na geração de emprego e renda, cuja representação é bastante significativa na arrecadação brasileira e eles ainda “contribuem de forma expressiva na geração de receitas e riquezas para economia brasileira”, (SILVA, NASCIMENTO, GOMES, 2021, p. 4).

2.2. FERRAMENTAS DE SOFTWARE PARA CIÊNCIA DE DADOS

Considerando que se trata de um trabalho de Ciência de Dados, cuja metodologia será descrita no próximo item, para construção dos códigos de programação necessários ao processamento de dados, optou-se por utilizar a ferramenta Google Collaboratory, conhecido também como Google Colab, que corresponde a “um serviço de nuvem gratuito hospedado pelo Google para incentivar a pesquisa de Aprendizado de Máquina e Inteligência Artificial”, (CARNEIRO, 2018, p. 2), tendo como requisito apenas o acesso à Internet e uma conta gmail para que o Notebook Jupyter seja armazenado no Google Drive.

Ainda segundo Carneiro (2018, p.2):

O Jupyter Notebook', cuja tecnologia o Collaboratory é baseada, é uma ferramenta de código aberto que integra linguagens interpretadas, bibliotecas e ferramentas para visualização, podendo funcionar tanto localmente quanto em nuvem.

²⁰ https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/copy_of_servicos-para-mei/solucoes-financeiras-para-o-seu-negocio-credmei

²¹ <https://colab.research.google.com/notebooks/intro.ipynb>

Uma das maiores vantagens do Colab são o “suporte para linguagem Python e bibliotecas Python pré-instaladas como Tensor Flow, o Scikit-learn, o Matplotlib, entre muitas outras, prontas para serem importadas e construído com base no Jupyter Notebook”, (LALL, 2018, p.1), além de não necessitar nenhuma configuração prévia e ser de fácil compartilhamento.

Na visão de Silva (2021), outra característica importante do Colab, é a possibilidade de separar blocos de texto e código em Python dentro de um mesmo notebook, permitindo assim o compartilhamento e elaboração simultânea do trabalho de forma clara e organizada.

A linguagem de programação utilizada neste trabalho foi o Python, que para McKinney (2019), nos últimos anos tem se transformado em uma das linguagens de programação mais utilizadas e relevantes nos conceitos de Ciência de Dados, Aprendizado de Máquina e desenvolvimento de software em geral.

De acordo com Boschetti e Massaron (2015, apud LOPES, et al, 2019, p.2):

As características mais relevantes do Python são a sua capacidade de integração com outras linguagens e seu sistema de bibliotecas bem maduro. As bibliotecas como são fortemente analíticas e oferecerão uma completa caixa de ferramentas de Ciência de Dados composta de funções altamente otimizadas para trabalhar, configuração ideal de memória, pronta para realizar operações de script com desempenho ideal.

A seguir algumas das principais bibliotecas Python utilizadas para este estudo:

- *Pandas*: *Pandas*²² é uma biblioteca Python de código aberto para análise de dados, permitindo trabalhar dados do tipo dataframe que consiste em uma estrutura de dados tabular, orientada a colunas e com rótulos (labels). Essa biblioteca permite a indexação para facilitar o processamento, preparo e limpeza de dados.
- *Matplotlib*: *Matplotlib*²³ é uma biblioteca Python para criação de gráficos 2D e visualização de dados de forma bastante simples e com poucos comandos.
- *Seaborn*: *Seaborn*²⁴ é uma biblioteca de visualização de dados Python baseado no Matplotlib, utilizada para construção de gráficos bastante informativos, melhorando o visual dos gráficos, como por exemplo histogramas, gráficos de barras e linhas etc.

O estudo de Ciência de Dados busca sempre as melhores maneiras de coletar, armazenar e organizar os dados, para que depois de processados e transformados, possam permitir a análise e interpretação desses dados. Neste trabalho, utilizou-se as ferramentas descritas acima para análise dos dados selecionados para o estudo em questão.

²² <https://pandas.pydata.org/>

²³ <https://matplotlib.org/>

²⁴ <https://seaborn.pydata.org/>

De acordo com HAN et al. (2006, apud PORTO ET AL., 2014, p.9):

A análise de dados, em termos gerais, corresponde a um conjunto de atividades que devem ser desempenhadas, desde a seleção dos dados até a produção do conhecimento, que é o principal produto da análise. A análise de dados envolve o processamento de coleções de objetos em busca de padrões consistentes, de forma a detectar relacionamentos sistemáticos entre variáveis componentes desses objetos e gerar conhecimento não facilmente detectado. Dá-se o nome de processo de análise de dados à especificação do encadeamento desse conjunto de atividades. As atividades que compõem o processo de análise de dados podem ser organizadas nas etapas de seleção de dados, pré-processamento, métodos de análises e avaliação.

3. METODOLOGIA

Como este trabalho trata de uma análise exploratória e quantitativa de dados da arrecadação do Microempreendedor Individual (MEI) durante a pandemia da COVID-19, a metodologia de Ciência de Dados adotada aqui seguiu as seguintes etapas:

- *Coleta de dados*
- *Processamento de dados*
- *Tratamento e limpeza de dados*
- *Análise de dados*
- *Visualização*
- *Interpretação dos resultados.*

Os dados coletados foram da arrecadação tributária total, quantidade de optantes do MEI, quantidade de Documentos de Arrecadação do Simples Nacional do MEI (DAS-Simei) pagos, índices de adimplência e inadimplência do pagamento e dados da arrecadação do MEI. Posteriormente, realizaram-se as etapas de tratamento e limpeza de dados a fim de construir um dataset final a ser analisado com a utilização de métodos de visualização de dados no intuito de resumir as principais características estudadas.

Como os dados foram trabalhados na ferramenta Google Collaboratory (Google Colab) com códigos em Python, que é um ambiente interativo, foi possível o compartilhamento no Google Drive para trabalho em equipe.

Para definição do período de estudo, considerou-se o intervalo temporal de 2018 a 2021, que inclui o período imediatamente anterior à pandemia a fim de se traçar um comparativo com os anos da pandemia. Ademais, os dados obtidos nos sites pesquisados constam desse período e são de abrangência nacional.

3.1. COLETA DE DADOS

Para o desenvolvimento do presente trabalho e com o objetivo de se evitar possíveis problemas com a quebra de sigilo fiscal, além de outras dificuldades legais e burocráticas na obtenção de dados internos na Secretaria da Receita Federal, optou-se por extrair dados de domínio público no site do Governo Federal, conforme descrição abaixo:

a) Dados da Arrecadação Tributária Total

Os dados da arrecadação tributária distribuídos por Município, com demonstrativo anual, foram obtidos do site da Receita Federal do Brasil²⁵. Entretanto, nesta planilha não constavam os dados de 2021, por esta razão realizaram-se os downloads apenas dos exercícios de 2018 a 2020, através das três planilhas abaixo:

- arrecadacao-da-receita-administrada-pela-rfb-por-municipio-2018
- arrecadacao-da-receita-administrada-pela-rfb-por-municipio-2019
- arrecadacao-da-receita-administrada-pela-rfb-por-municipio-2020

Posteriormente, esses dados referentes aos exercícios de 2018 a 2020 foram condensados na planilha Arrecadacao_Total_RFB, conforme Figura 1.

UF	ARRECAÇÃO TOTAL RFB 2018	ARRECAÇÃO TOTAL RFB 2019	ARRECAÇÃO TOTAL RFB 2020
AC	1.457.385.764,26	1.292.099.789,78	1.492.450.209,86
AL	4.839.488.229,99	4.649.526.671,10	4.981.005.808,38
AM	15.197.903.569,21	17.141.264.345,81	17.827.798.534,29
AP	1.274.308.844,70	1.108.422.841,75	1.277.180.298,50
BA	33.783.983.321,92	31.301.761.240,13	31.530.993.370,99
CE	22.475.229.509,99	22.431.739.593,43	23.475.482.097,09
DF	113.491.620.500,71	131.086.521.784,77	122.646.095.303,87
ES	21.658.763.354,31	22.281.591.030,87	22.915.338.164,12
GO	22.294.979.284,65	20.925.461.098,37	22.443.445.353,90
MA	9.720.284.936,54	9.957.036.187,78	9.704.229.337,69
MG	85.199.195.697,69	89.938.310.184,02	94.440.633.117,02
MS	8.943.287.180,37	8.404.090.422,40	9.303.420.376,25
MT	12.823.134.253,28	12.153.913.667,63	14.071.181.852,52
PA	13.322.550.980,13	12.555.301.495,70	13.577.483.836,84
PB	7.337.871.599,26	7.052.394.920,28	7.682.288.120,56
PE	26.372.038.432,28	26.124.145.230,23	26.390.155.343,87
PI	5.021.035.855,42	4.677.462.944,31	4.881.969.359,42
PR	68.440.762.573,62	70.656.190.504,08	73.746.812.408,34
RJ	210.365.302.808,34	215.137.053.061,86	187.126.796.569,13
RN	6.872.354.198,24	6.564.991.420,89	7.138.153.160,16
RO	3.998.341.502,51	3.597.512.889,73	4.035.483.605,79
RR	1.228.648.981,73	1.129.326.155,48	1.366.229.359,75
RS	71.201.122.810,43	70.473.718.064,84	70.386.546.801,18
SC	59.158.398.855,34	63.871.261.139,94	69.407.653.274,21
SE	4.642.734.365,12	4.367.640.690,20	4.633.996.441,80
SP	553.957.546.324,98	577.838.884.306,19	567.463.902.072,86
TO	3.056.020.308,94	2.807.946.936,97	3.381.679.488,51
TOTAL GERAL	1.388.134.294.043,96	1.439.525.568.618,54	1.417.328.403.666,90

Figura 1: Planilha Arrecadação Total. Fonte: autoras.

²⁵ Arrecadação por Município — Português (Brasil) (www.gov.br)

b) Dados da Arrecadação do MEI

Os dados de arrecadação do MEI por Municípios, foram extraídos do site da Secretaria da Receita Federal do Brasil²⁶, através da planilha arrecadacao-do-mei-por-municipio-2015-a-2020. Entretanto, nesta planilha não constavam os dados de 2021, por esta razão realizaram-se os downloads apenas dos anos de 2018 a 2020, conforme Figura 2 retirada de parte da planilha mencionada.

ESTADO	UF	MUNICÍPIO	2020			2019			2018		
			ICMS - Simples Nacional - MEI	ISS - Simples Nacional - MEI	INSS - Simples Nacional - MEI	ICMS - Simples Nacional - MEI	ISS - Simples Nacional - MEI	INSS - Simples Nacional - MEI	ICMS - Simples Nacional - MEI	ISS - Simples Nacional - MEI	INSS - Simples Nacional - MEI
ACRE	AC	Brasília - AC	2.807	7.100	157.480	2.717	6.405	142.960	2.096	4.892	104.263
ACRE	AC	Cruzeiro do Sul - AC	9.766	23.859	598.742	9.465	22.252	553.512	9.110	19.502	490.907
ACRE	AC	Mâncio Lima - AC	747	1.218	44.221	718	937	38.308	704	858	34.562
ACRE	AC	Feijó - AC	2.447	5.741	134.400	2.020	4.851	114.398	1.834	4.334	98.467
ACRE	AC	Rio Branco - AC	33.426	119.881	2.242.350	30.145	96.192	1.856.570	30.419	92.856	1.735.861
ACRE	AC	Sena Madureira - AC	2.291	4.932	133.021	1.857	3.747	102.478	1.573	3.356	83.344
ACRE	AC	Teraquaci - AC	1.298	2.582	62.720	925	2.396	51.220	683	1.645	36.485
ACRE	AC	Xapuri - AC	987	2.530	53.124	735	1.795	39.307	711	2.019	36.081
ACRE	AC	Plácido de Castro - AC	1.043	2.927	59.122	894	2.173	44.869	953	2.174	45.471
ACRE	AC	Senador Guimard - AC	1.276	3.378	78.771	1.217	3.154	69.283	1.071	2.518	58.545
ACRE	AC	Manoel Urbano - AC	747	1.271	39.450	550	711	28.342	575	618	28.260
ACRE	AC	Assis Brasil - AC	730	1.747	40.454	417	1.004	22.223	408	661	20.074
ACRE	AC	Acrelândia - AC	1.000	2.699	59.936	952	2.686	55.859	840	2.210	47.495
ACRE	AC	Bujari - AC	359	920	20.810	380	640	19.110	336	650	16.526
ACRE	AC	Capixaba - AC	478	1.319	26.153	395	921	21.658	386	684	19.533
ACRE	AC	Porto Acre - AC	903	2.344	49.272	895	2.015	45.852	617	1.532	30.873
ACRE	AC	Epitaciolândia - AC	1.313	2.871	72.524	1.192	3.088	63.278	810	2.265	42.047
ACRE	AC	Jordão - AC	348	380	18.047	277	275	13.817	169	105	7.970
ACRE	AC	Marechal Thaumaturgo - AC	560	1.187	32.839	517	841	26.636	348	572	16.968
ACRE	AC	Porto Walter - AC	592	1.668	30.106	823	2.925	41.026	436	883	20.131
ACRE	AC	Rodrigues Alves - AC	523	1.216	29.877	516	1.060	28.474	552	1.228	27.427
ACRE	AC	Santa Rosa do Purus - AC	56	230	2.779	125	464	6.131	103	419	4.759
ALAGOAS	AL	Campestre - AL	488	968	27.719	414	917	23.128	445	619	22.387
ALAGOAS	AL	Jequê de Praia - AL	1.712	3.815	107.695	1.579	3.091	88.769	1.347	2.175	73.797

Figura 2: Planilha Arrecadação do MEI. Fonte: autoras.

c) Dados da Quantidade de Optantes MEI

Os dados de optantes do MEI, foram obtidos da planilha MEI_Quantidade_Optantes_12.2021, com valores mensais, extraídos do site do Simples Nacional²⁷. A planilha contém dados de 2012 a 2021, realizou-se um recorte referente apenas aos anos de 2018 a 2021, conforme Figura 3.

²⁶ Arrecadação por Município — Português (Brasil) (www.gov.br)

²⁷ Simples Nacional (fazenda.gov.br)

Microempreendedor Individual - Quantidade de Optantes por UF - Ano de 2021												
UF	IAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
AC	18.853	19.157	19.501	19.832	20.334	20.818	21.211	21.701	22.146	22.535	22.841	23.038
AL	111.642	113.250	115.437	117.755	120.094	122.251	123.962	126.341	127.984	129.664	131.180	132.213
AM	106.894	108.761	111.357	113.620	116.072	118.405	119.688	122.103	123.949	125.785	127.607	128.894
AP	19.919	20.307	20.614	21.000	21.415	21.840	22.081	22.487	22.891	23.239	23.664	23.841
BA	613.913	623.649	633.486	642.540	652.159	661.582	667.769	678.459	687.141	695.471	703.968	709.546
CE	360.032	365.518	370.201	374.550	379.491	384.903	388.118	393.537	397.522	401.544	405.733	408.037
DF	203.590	206.719	209.968	212.660	215.651	218.652	221.256	224.238	226.401	228.553	230.976	232.374
ES	295.560	300.070	304.728	308.602	313.048	317.603	320.514	325.136	328.479	331.816	335.502	337.150
GO	399.358	406.736	413.552	419.867	426.754	433.440	439.546	445.841	450.679	455.373	460.544	463.806
MA	135.028	137.450	139.850	141.838	144.235	146.662	147.447	150.032	151.928	153.675	155.676	157.048
MG	1.301.420	1.322.403	1.342.377	1.358.943	1.377.474	1.396.839	1.409.103	1.428.047	1.442.119	1.456.008	1.470.726	1.479.883
MS	161.776	164.334	167.016	169.189	171.476	173.659	175.938	178.290	180.179	181.978	183.842	184.869
MT	198.395	201.979	205.642	208.640	211.935	215.340	218.522	221.827	224.464	227.068	229.821	231.500
PA	245.407	249.706	256.211	261.281	266.207	270.772	272.791	277.304	280.647	283.960	286.063	288.490
PB	156.774	159.676	162.312	164.652	167.216	169.609	171.050	174.071	176.365	178.790	180.696	181.673
PE	360.381	366.508	372.962	378.113	383.432	389.022	392.179	398.418	403.211	407.825	412.774	415.801
PI	91.642	93.082	94.549	95.966	97.459	99.017	99.863	101.489	102.777	103.958	104.953	105.563
PR	723.281	736.028	748.077	759.466	770.400	781.270	791.884	802.471	810.185	819.014	828.382	831.445
RJ	1.136.509	1.156.678	1.179.727	1.199.157	1.218.730	1.239.200	1.251.906	1.271.467	1.286.176	1.302.010	1.318.718	1.325.333
RN	143.955	146.348	148.259	149.952	152.029	154.261	155.007	157.285	158.919	160.496	162.286	163.403
RO	67.794	68.913	70.169	71.279	72.563	73.811	74.501	75.438	76.404	77.245	78.206	78.666
RR	17.937	18.178	18.501	18.830	19.161	19.472	19.728	20.117	20.425	20.703	21.058	21.306
RS	701.673	712.467	723.684	734.097	744.160	754.961	762.038	772.716	781.127	790.049	799.348	804.242
SC	487.387	497.062	507.233	516.267	524.686	533.545	541.414	549.844	556.909	564.365	572.150	574.714
SE	74.897	76.588	78.174	79.586	81.004	82.499	83.829	85.405	86.563	87.637	88.794	89.587
SP	3.116.340	3.171.161	3.224.240	3.269.333	3.316.621	3.365.747	3.395.784	3.444.317	3.482.142	3.524.951	3.577.364	3.606.217
TO	76.105	77.255	78.214	79.223	80.405	81.495	82.474	83.565	84.333	84.938	85.727	86.057
Total Geral	11.526.462	11.720.083	11.916.041	12.086.258	12.264.211	12.446.675	12.569.603	12.751.946	12.892.065	13.038.649	13.198.599	13.284.696

Figura 3: Planilha Quantidade de Optantes MEI. Fonte: autoras.

d) Dados de Índice de Inadimplência MEI

A Figura 4 traz um recorte da planilha Índice Inadimplência MEI 11.2021, extraída do site do Simples Nacional²⁸, que contém os dados de DAS-Simei pagos por Municípios, inadimplência e inadimplência, além de optantes MEI, de 2018 a 2021.

Índice Inadimplência MEI 2021				
Municípios/UF	DAS Pagos 12/2021	Optantes 11/2021	Adimplência	Inadimplência
AC	10.850	22.841	47,50%	52,50%
ACRELANDIA	179	362	49,45%	50,55%
ASSIS BRASIL	81	213	38,03%	61,97%
BRASILEIA	370	927	39,91%	60,09%
BUJARI	51	160	31,88%	68,13%
CAPIXABA	75	194	38,66%	61,34%
CRUZEIRO DO SUL	1.525	3.045	50,08%	49,92%
EPITACIOLANDIA	202	485	41,65%	58,35%
FEIJÓ	313	631	49,60%	50,40%
JORDAO	60	77	77,92%	22,08%
MANCIO LIMA	92	228	40,35%	59,65%
MANOEL URBANO	128	178	71,91%	28,09%
MARECHAL THAUMATURGO	139	182	76,37%	23,63%
PLACIDO DE CASTRO	158	378	41,80%	58,20%
PORTO ACRE	108	337	32,05%	67,95%
PORTO WALTER	70	247	28,34%	71,66%
RIO BRANCO	6.314	12.909	48,91%	51,09%

Figura 4: Planilha Índice de Inadimplência. Fonte: autoras.

²⁸ Simples Nacional (fazenda.gov.br)

3.2. PROCESSAMENTO/TRATAMENTO E LIMPEZA DE DADOS

O dataset inicial a ser utilizado para processamento dos dados originou-se a partir de planilhas baixadas dos sites da Receita Federal e do Portal do Simples Nacional, conforme descrito na seção Coleta de Dados. Parte do tratamento de dados foi realizada ainda nas planilhas em Excel e posteriormente o dataset foi importado em .xls para a ferramenta Google Collaboratory (Google Colab).

Para compor um dataset com o mínimo de inconsistências, realizou-se, inicialmente, alguns procedimentos de tratamento de dados no âmbito do Excel, tais como:

- Eliminação de cabeçalhos;
- Remoção de colunas dos exercícios que não correspondiam ao escopo deste estudo;
- Nome de algumas colunas foram renomeadas para melhor padronização;
- Somatório dos dados dos Municípios por Estados nas planilhas de arrecadação total, de arrecadação do MEI e de índice de inadimplência;
- Seleção dos tributos da União na planilha de arrecadação do MEI;
- Na planilha de índice de inadimplência foram calculadas as médias anuais de optantes MEI e DAS pagos para os anos abordados.

A planilha com o dataset final BD_MEI_TCC contém informações de UF, arrecadação do MEI, DAS pago, Optantes de MEI, Adimplência e Inadimplência distribuídos entre os anos de 2018 a 2020, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Descrição das colunas e campos. Fonte: autoras.

Nome da coluna/campo	Descrição	Tipo
UF	Unidade da Federação	<i>object</i>
Optantes de MEI/Ano	Média da quantidade de Optantes pelo MEI no ano em referência	<i>int</i>
DAS pago/Ano (Média Anual)	Média da quantidade de DAS pagos no ano em referência	<i>int</i>
Adimplência/Ano	Índice de DAS pagos regularmente no MEI no ano em referência	<i>float</i>
Inadimplência/Ano	Índice de DAS que não foram pagos no <u>MEI</u> no ano em referência	<i>float</i>
Arrecadação MEI/Ano (R\$ 1,00)	Valor da arrecadação do MEI em Reais	<i>float</i>
Arrecadação Total/Ano (R\$ 1,00)	Arrecadação total das receitas administradas pela RFB para o ano em referência	<i>float</i>

No Google Colab²⁹, primeiramente foram importadas algumas bibliotecas fundamentais de Python como Pandas, Numpy, Matplotlib e Seaborn para preparação do ambiente, conforme Figura 5 abaixo:

```
#Importando as bibliotecas para tratamento, limpeza, análise e visualização dos dados:
import pandas as pd
import numpy as np
import matplotlib.pyplot as plt
import seaborn as sns
```

Figura 5: Bibliotecas utilizadas. Fonte: autoras.

Posteriormente, realizou-se o upload dos arquivos com os datasets BD_MEI_TCC.xlsx e Arrecadacao_Total_RFB para o Google Colab e a importação dos dados em Excel, utilizando o método `pd.read_excel`, já criando os dataframes `dfMei` e `dfArrecadacaoTotal`, conforme Figura 6.

```
# Importando a base de dados
dfMei=pd.read_excel('BD_MEI_TCC.xlsx', header=0)
dfArrecadacaoTotal=pd.read_excel('Arrecadacao_Total_RFB.xlsx', header=0)
```

Figura 6: Importação das planilhas no pandas. Fonte: autoras.

A fim de visualizarmos o dataframe, após as etapas de upload e importação do dataset, utilizou-se o comando `.head(5)`, que lista a quantidade desejada das primeiras linhas do dataframe BD_MEI_TCC, conforme Figura 7.

	UF	Arrecadação MEI/2018 (R\$ 1,00)	Das Pagos/2018 (Média Anual)	Optantes/2018 (Média Anual)	Adimplência/2018	Inadimplência/2018
0	AC	3006047.09	5582.92	14454.50	0.39	0.61
1	AL	18703003.13	34828.58	73728.42	0.47	0.53
2	AM	9849457.02	18214.75	59636.50	0.31	0.69
3	AP	1961418.42	3776.17	12314.92	0.31	0.69
4	BA	103474619.60	190570.33	400532.00	0.48	0.52

Figura 7: Recorte do dataset por Estados. Fonte: autoras.

O comando `.info()` traz mais informação sobre o dataframe `dfMei`. Agora pode-se ver mais detalhes sobre as colunas e os tipos de cada coluna, Figura 8.

²⁹ <https://colab.research.google.com/drive/1TDosnzdYOkA615nPgRnMSLD5FE9e44c7>

```
<class 'pandas.core.frame.DataFrame'>
RangeIndex: 28 entries, 0 to 27
Data columns (total 21 columns):
#   Column                                     Non-Null Count  Dtype
---  -
0   UF                                         28 non-null     object
1   Arrecadação MEI/2018 (R$ 1,00)          28 non-null     float64
2   Das Pagos/2018 (Média Anual)             28 non-null     float64
3   Optantes/2018 (Média Anual)              28 non-null     float64
4   Adimplência/2018                         28 non-null     float64
5   Inadimplência/2018                       28 non-null     float64
6   Arrecadação MEI/2019 (R$ 1,00)          28 non-null     float64
7   Das Pagos/2019 (Média Anual)             28 non-null     float64
8   Optantes/2019 (Média Anual)              28 non-null     float64
9   Adimplência/2019                         28 non-null     float64
10  Inadimplência/2019                       28 non-null     float64
11  Arrecadação MEI/2020 (R$ 1,00)          28 non-null     float64
12  Das Pagos/2020 (Média Anual)             28 non-null     float64
13  Optantes/2020 (Média Anual)              28 non-null     float64
14  Adimplência/2020                         28 non-null     float64
15  Inadimplência/2020                       28 non-null     float64
16  Arrecadação MEI/2021 (R$ 1,00)          0 non-null      float64
17  Das Pagos/2021 (Média Anual)             28 non-null     float64
18  Optantes/2021 (Média Anual)              28 non-null     float64
19  Adimplência/2021                         28 non-null     float64
20  Inadimplência/2021                       28 non-null     float64
dtypes: float64(20), object(1)
memory usage: 4.7+ KB
```

Figura 8: Detalhes do dataframe por Estados. Fonte: autoras.

Em seguida, verificou-se a existência de dados faltantes nos datasets importados, utilizando o comando `.isna().sum()`. O comando retornou 28 valores nulos para a coluna “Arrecadação MEI/2021 (R\$ 1,00)”, conforme Figura 9.

```
1 dfMei.isna().sum()

UF                                         0
Arrecadação MEI/2018 (R$ 1,00)          0
Das Pagos/2018 (Média Anual)             0
Optantes/2018 (Média Anual)              0
Adimplência/2018                         0
Inadimplência/2018                       0
Arrecadação MEI/2019 (R$ 1,00)          0
Das Pagos/2019 (Média Anual)             0
Optantes/2019 (Média Anual)              0
Adimplência/2019                         0
Inadimplência/2019                       0
Arrecadação MEI/2020 (R$ 1,00)          0
Das Pagos/2020 (Média Anual)             0
Optantes/2020 (Média Anual)              0
Adimplência/2020                         0
Inadimplência/2020                       0
Arrecadação MEI/2021 (R$ 1,00)          28
Das Pagos/2021 (Média Anual)             0
Optantes/2021 (Média Anual)              0
Adimplência/2021                         0
Inadimplência/2021                       0
dtype: int64
```

Figura 9: Busca por valores nulos. Fonte: autoras.

Posteriormente, utilizou-se o comando `.rename()`, para alterar os nomes das colunas e deixá-las mais compreensíveis, e o comando `.loc()`, a fim de localizar o valor na linha e alterar esse valor.

Nesta etapa, juntou-se os dois datasets MEI e Arrecadação Total por meio do método `.merge()`, conforme Figura 10.

```
# Juntando os dois datasets, MEI e Arrecadação Total:
dfMeiTotal = pd.merge(dfMei, dfArrecadacaoTotal, how = 'left', on = 'UF')
```

Figura 10: Funções da biblioteca pandas. Fonte: autoras.

A fim de se preencher os valores faltantes de 2021 por 0,00, utilizou-se os comandos de `.reindex()` e `.fillna()`, conforme Figura 11.

```
# Organizando a ordem das colunas e preencher os dados de 2021 faltantes pelo valor 0,00 para que possamos realizar operações matemáticas:

dfMeiTotal = dfMeiTotal.reindex(columns=['UF', 'Optantes/2018 (Média Anual)', 'Das Pagos/2018 (Média Anual)',
                                         'Adimplência/2018', 'Inadimplência/2018', 'Arrecadação MEI/2018 (R$ 1,00)', 'ARRECAÇÃO TOTAL/2018 (R$ 1,00)',
                                         'Optantes/2019 (Média Anual)', 'Das Pagos/2019 (Média Anual)',
                                         'Adimplência/2019', 'Inadimplência/2019', 'Arrecadação MEI/2019 (R$ 1,00)', 'ARRECAÇÃO TOTAL/2019 (R$ 1,00)',
                                         'Optantes/2020 (Média Anual)', 'Das Pagos/2020 (Média Anual)',
                                         'Adimplência/2020', 'Inadimplência/2020', 'Arrecadação MEI/2020 (R$ 1,00)', 'ARRECAÇÃO TOTAL/2020 (R$ 1,00)',
                                         'Optantes/2021 (Média Anual)', 'Das Pagos/2021 (Média Anual)',
                                         'Adimplência/2021', 'Inadimplência/2021', 'Arrecadação MEI/2021 (R$ 1,00)', 'ARRECAÇÃO TOTAL/2021 (R$ 1,00)'])

dfMeiTotal = dfMeiTotal.fillna(0)
dfMeiTotal
```

Figura 11: Tratamento e limpeza de dados. Fonte: autoras.

Ainda na fase de tratamento de dados, com a finalidade de se buscar uma melhor visualização do estudo em gráficos, optou-se por preparar mais um dataset que consolidasse os dados dos estados nas cinco regiões do país: Nordeste, Norte, Centro Oeste, Sudeste e Sul, conforme ilustrado na Figura 12.

```
# Criando um dataset somente com os dados de arrecadação por região:

dfMeiRegiao = pd.DataFrame(columns = dfMeiTotal.columns)
dfNordeste = dfMeiTotal.loc[(dfMeiTotal['UF'] == 'AL') | (dfMeiTotal['UF'] == 'BA') | (dfMeiTotal['UF'] == 'CE') |
                           (dfMeiTotal['UF'] == 'MA') | (dfMeiTotal['UF'] == 'PB') | (dfMeiTotal['UF'] == 'PE') |
                           (dfMeiTotal['UF'] == 'PI') | (dfMeiTotal['UF'] == 'RN') | (dfMeiTotal['UF'] == 'SE')]
dfNE = dfNordeste.sum()
dfNorte = dfMeiTotal.loc[(dfMeiTotal['UF'] == 'AC') | (dfMeiTotal['UF'] == 'AP') | (dfMeiTotal['UF'] == 'AM') |
                        (dfMeiTotal['UF'] == 'PA') | (dfMeiTotal['UF'] == 'RO') | (dfMeiTotal['UF'] == 'RR') |
                        (dfMeiTotal['UF'] == 'TO')]
dfNO = dfNorte.sum()
dfCentroOeste = dfMeiTotal.loc[(dfMeiTotal['UF'] == 'GO') | (dfMeiTotal['UF'] == 'MT') | (dfMeiTotal['UF'] == 'MS')]
dfCO = dfCentroOeste.sum()
dfSudeste = dfMeiTotal.loc[(dfMeiTotal['UF'] == 'ES') | (dfMeiTotal['UF'] == 'MG') | (dfMeiTotal['UF'] == 'RJ') |
                          (dfMeiTotal['UF'] == 'SP')]
dfSD = dfSudeste.sum()
dfSul = dfMeiTotal.loc[(dfMeiTotal['UF'] == 'PR') | (dfMeiTotal['UF'] == 'SC') | (dfMeiTotal['UF'] == 'RS')]
dfSL = dfSul.sum()
```

Figura 12: Transformação de Estados para regiões. Fonte: autoras.

Fez-se um `.rename()` nos nomes das colunas para trazer as cinco regiões brasileiras e, posteriormente, fez-se um `.drop()` para eliminar as colunas desnecessárias, conforme Figuras 13 e 14.


```

dfRegiaoNE = dfMeiRegiao.append(dfNE, ignore_index=True)
dfRegiaoNO = dfMeiRegiao.append(dfNO, ignore_index=True)
dfRegiaoNO.rename(index={0 : 1}, inplace=True)
dfRegiaoCO = dfMeiRegiao.append(dfCO, ignore_index=True)
dfRegiaoCO.rename(index={0 : 2}, inplace=True)
dfRegiaoSD = dfMeiRegiao.append(dfSD, ignore_index=True)
dfRegiaoSD.rename(index={0 : 3}, inplace=True)
dfRegiaoSL = dfMeiRegiao.append(dfSL, ignore_index=True)
dfRegiaoSL.rename(index={0 : 4}, inplace=True)

dfRegiao = pd.concat([dfRegiaoNE, dfRegiaoNO, dfRegiaoCO, dfRegiaoSD, dfRegiaoSL])

dfRegiao.rename(columns={'UF' : 'Região'}, inplace=True)
dfRegiao.loc[0, 'Região'] = 'Nordeste'
dfRegiao.loc[1, 'Região'] = 'Norte'
dfRegiao.loc[2, 'Região'] = 'Centro Oeste'
dfRegiao.loc[3, 'Região'] = 'Sudeste'
dfRegiao.loc[4, 'Região'] = 'Sul'

dfRegiao.drop(columns=['Optantes/2018 (Média Anual)', 'Des Pagos/2018 (Média Anual)',
                        'Optantes/2019 (Média Anual)', 'Des Pagos/2019 (Média Anual)',
                        'Optantes/2020 (Média Anual)', 'Des Pagos/2020 (Média Anual)',
                        'Adimplência/2018', 'Inadimplência/2018', 'Adimplência/2019',
                        'Inadimplência/2019', 'Adimplência/2020', 'Inadimplência/2020',
                        'Arrecadação MEI/2021 (R$ 1,00)', 'ARRECAÇÃO TOTAL/2021 (R$ 1,00)',
                        'Optantes/2021 (Média Anual)', 'Des Pagos/2021 (Média Anual)',
                        'Adimplência/2021', 'Inadimplência/2021'], axis=1, inplace=True)

dfRegiaoArrecadacao = dfRegiao
dfRegiaoArrecadacao

```

Figura 13: Tratamento dataset por região. Fonte: autoras.

Na Figura 14 é possível verificar uma parte do dataframe `dfRegiaoTotal`, distribuído por regiões, que será usado para a análise abordada na seção seguinte.

	Região	Arrecadação MEI/2018 (R\$ 1,00)	ARRECAÇÃO TOTAL/2018 (R\$ 1,00)	Arrecadação MEI/2019 (R\$ 1,00)	ARRECAÇÃO TOTAL/2019 (R\$ 1,00)	Arrecadação MEI/2020 (R\$ 1,00)	ARRECAÇÃO TOTAL/2020 (R\$ 1,00)
0	Nordeste	352.966.454.73	121.065.020.448.76	427.231.375.00	117.126.698.890.35	501.653.706.60	120.418.273.038.96
1	Norte	73.394.796.78	39.535.159.951.48	88.601.211.95	39.631.874.455.22	109.646.178.86	42.958.305.333.54
2	Centro Oeste	130.894.953.36	44.061.400.718.30	159.377.445.51	41.483.465.188.40	188.690.322.52	45.818.847.582.67
3	Sudeste	1.046.190.602.99	871.180.808.185.32	1.301.813.704.23	805.195.838.582.94	1.563.064.610.25	871.946.669.923.13
4	Sul	363.228.256.58	198.800.284.239.39	447.259.521.44	205.061.169.708.86	542.496.467.27	213.541.012.483.73

Figura 14: Recorte do dataset de arrecadação por região. Fonte: autoras.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Considerando que o presente estudo está baseado na Ciência de Dados, depois de processados e tratados, seguem as fases de análise e visualização dos dados, realizadas no Google Colab com o uso das bibliotecas Numpy, Matplotlib e Seaborn, além da biblioteca Pandas já utilizada nas etapas anteriores.

4.1. ANÁLISE E VISUALIZAÇÃO DE DADOS

A análise de dados iniciou com a função `.describe()`, que traz informações de estatística descritiva, que resumem a tendência central, dispersão e forma da

distribuição de um conjunto de dados, excluindo-se os valores NaN, conforme recorte do dataset na Figura 15.

```
[ ] 1 dfRegiaoTotal.describe()
```

	Optantes/2018 (Média Anual)	Inadimplência/2018	Arrecadação MEI/2018 (R\$ 1,00)	ARRECADACÃO TOTAL/2018 (R\$ 1,00)	Optantes/2019 (Média Anual)	Inadimplência/2019	Arrecadação MEI/2019 (R\$ 1,00)	ARRECADACÃO TOTAL/2019 (R\$ 1,00)
count	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
mean	330.548.63	0.51	393.333.012.88	254.826.534.708.65	406.305.34	0.51	484.856.651.63	261.687.809.366.75
std	358.306.73	0.07	387.296.135.94	350.605.168.529.24	434.787.01	0.06	483.504.945.58	366.064.429.050.99
min	50.397.95	0.44	73.384.796.76	39.535.159.951.48	55.163.07	0.44	88.601.211.95	39.631.874.455.22
25%	147.766.57	0.49	130.894.953.36	44.061.400.718.30	173.903.19	0.49	159.377.445.51	41.483.465.183.40
50%	163.481.06	0.51	352.966.454.73	121.065.020.448.76	192.512.64	0.51	427.231.375.00	117.126.696.896.35
75%	382.061.81	0.51	383.228.256.58	196.886.284.239.39	472.648.11	0.51	447.259.521.44	205.001.169.708.88
max	939.035.75	0.62	1.046.190.602.99	871.180.808.185.32	1.134.699.67	0.60	1.301.813.704.23	905.195.838.582.94

Figura 15: Recorte das informações estatísticas. Fonte: autoras.

Para o dataset dfRegiaoTotal, obteve-se os seguintes resultados: a função count nos retornou o valor 5, referente às cinco regiões geográficas brasileiras que estão no cerne da análise; a função mean mostrou a média dos valores para cada variável como, por exemplo, que a média da arrecadação do MEI em 2020 foi de cerca de 581 milhões; a std mostrou um desvio padrão de 6% para a inadimplência de 2020; o min e o max se referem aos limites mínimos e máximos contidos no dataframe; o percentil 50% é uma generalização da mediana, que indica exatamente o valor que está no centro. Um percentil ou quartil indica o percentual do valor observado que está abaixo daquele valor encontrado como, por exemplo, em 2020 75% das regiões brasileiras tiveram até 575 mil optantes pelo MEI.

Posteriormente, realizou-se um estudo de correlação no intuito de verificar o grau de interdependência entre as variáveis estudadas.

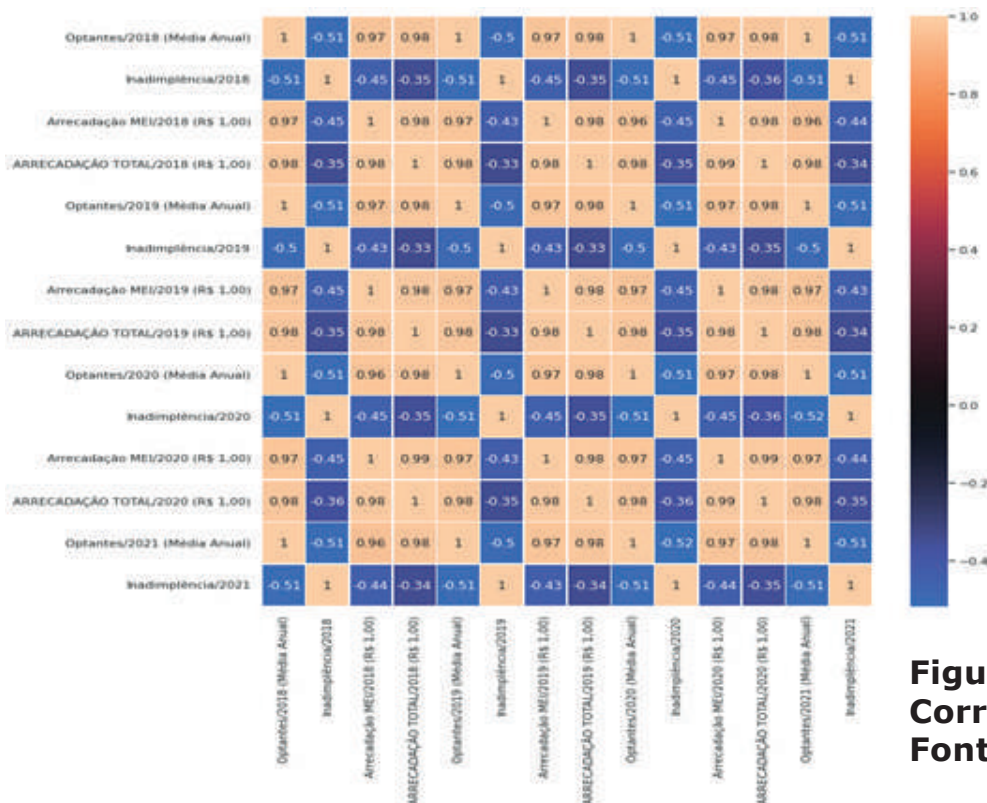


Figura 16: Matriz de Correlação por Regiões. Fonte: autoras.

Pode-se observar na matriz de correlação da Figura 16, baseada no dataframe por região brasileira, uma correlação positiva forte entre o número de optantes pelo MEI e as variáveis de arrecadação. Por exemplo, a variável Optantes MEI tem uma correlação positiva de 0,97 com a Arrecadação MEI em todos os anos estudados. Entre as demais variáveis constatou-se correlações fracas.

Neste sentido, optou-se por elaborar um gráfico de dispersão, tendo como base o dataframe por estados, que mostrasse o grau de interdependência entre o número de optantes e a arrecadação MEI no ano de 2020, confirmando-se a forte correlação positiva entre essas duas variáveis, de acordo com a Figura 17.

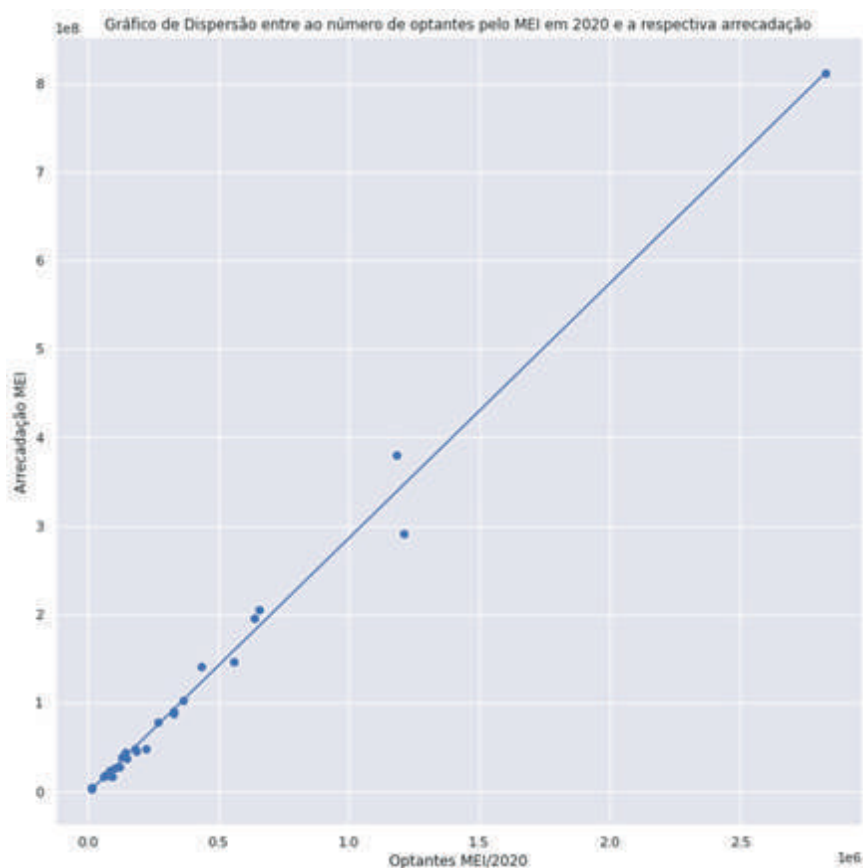


Figura 17: Gráfico de Dispersão por Estados. Fonte: autoras.

Em seguida, gerou-se o histograma que permite visualizar a distribuição de frequências no dataset, auxiliando a localização das maiores concentrações dos valores observados, que nesse caso, são as regiões do Brasil. Ressalta-se que o objetivo desses gráficos não foi identificar quais eram as regiões, porém, conhecer a distribuição delas no conjunto de dados. Os histogramas da Figura 18 mostram a distribuição de frequência da variável Optantes pelo MEI em cada ano avaliado. Por exemplo, no histograma de 2020, tem-se a concentração de três regiões brasileiras localizadas no intervalo entre menos de 200 mil e 400 mil optantes, uma região localizada entre 400 mil e 800 mil e outra região situada entre 1 milhão e 1,4 milhão de pessoas que aderiram ao regime MEI naquele ano.

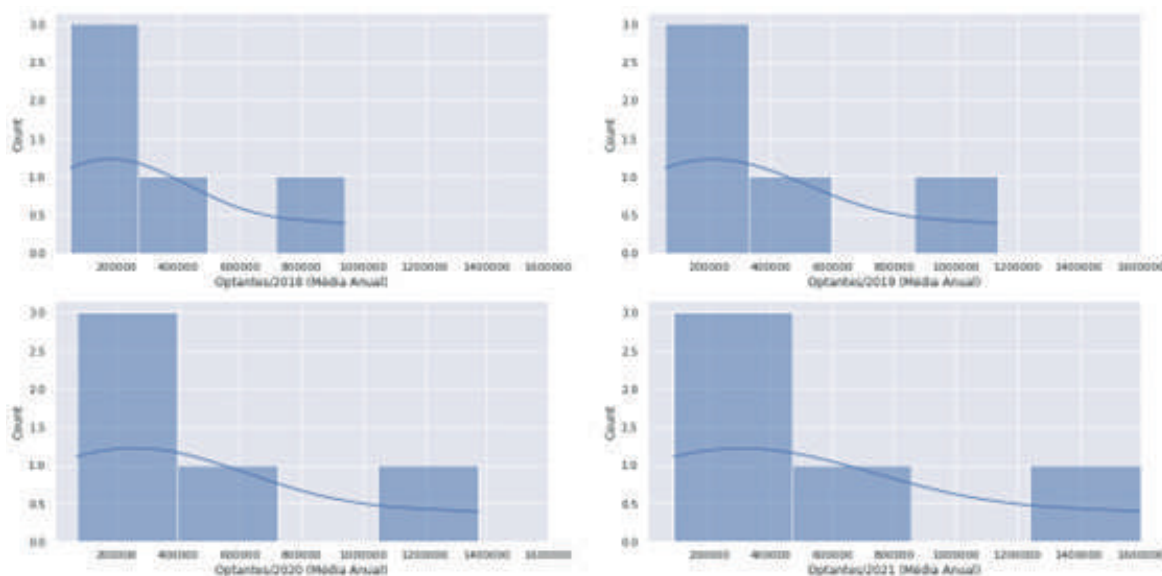


Figura 18: Histogramas Optantes MEI. Fonte: autoras.

Os histogramas da Figura 19 mostram a distribuição de frequências para a variável Inadimplência/Ano, podendo ser verificado onde está localizada a maior parte dos valores observados em cada ano estudado, como por exemplo: em 2018 tem-se três regiões brasileiras concentradas na faixa entre 48% e 52% de inadimplência com o MEI.

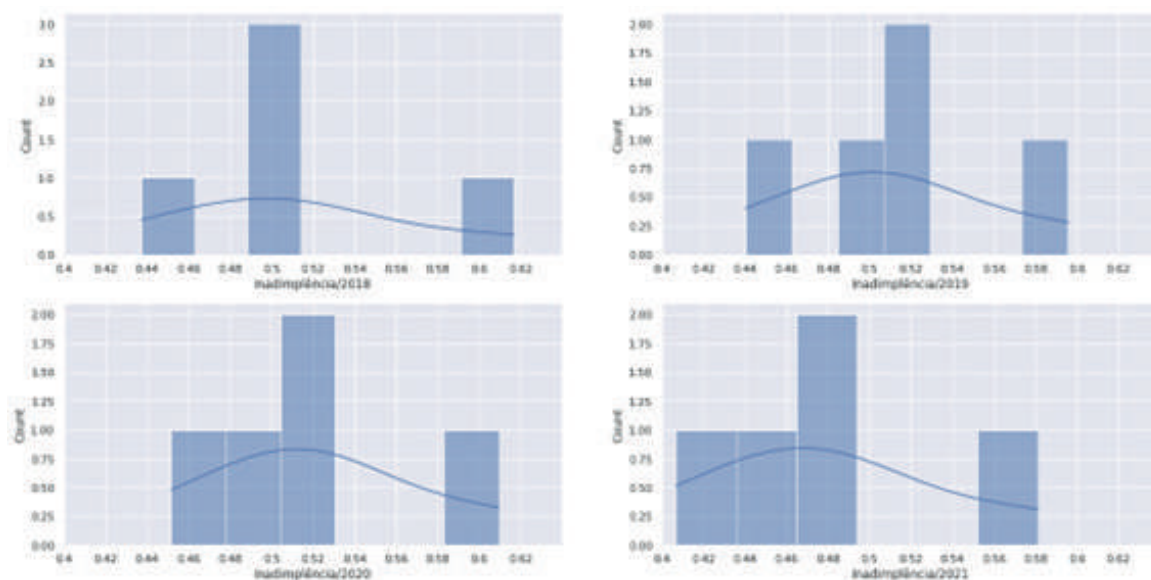


Figura 19: Histogramas Inadimplência MEI. Fonte: autoras.

Como este trabalho visa identificar se houve algum impacto da pandemia do COVID-19 na adesão ao regime tributário MEI, no adimplemento dos pagamentos e na arrecadação, foi necessário definir as features, que em Ciência de Dados são aquelas variáveis que representam indicadores que podem gerar um resultado mais preciso. Deste modo, foram selecionadas as variáveis que melhor retrataram o objeto de estudo, quais sejam: Optantes/Ano - o número de pessoas que aderiram ao regime no ano; Inadimplência/Ano - a taxa que representa a falta de pagamento dos tributos MEI; e Arrecadação MEI/Ano - os valores arrecadados no regime MEI no ano em referência.

Para construção de gráficos, foi necessário construir datasets específicos para as principais variáveis, com a transformação de colunas em linhas, conforme ilustrado na Figura 20.

	Região	Ano	Optantes MEI
0	Nordeste	2018	147,766.57
1	Norte	2018	50,397.95
2	Centro Oeste	2018	163,461.06
3	Sudeste	2018	939,035.75
4	Sul	2018	392,081.81
5	Nordeste	2019	173,903.19
6	Norte	2019	58,163.07
7	Centro Oeste	2019	192,512.64
8	Sudeste	2019	1,134,699.67
9	Sul	2019	472,648.11
10	Nordeste	2020	207,328.77
11	Norte	2020	71,120.07
12	Centro Oeste	2020	231,321.19
13	Sudeste	2020	1,372,846.04
14	Sul	2020	575,814.61
15	Nordeste	2021	244,738.90
16	Norte	2021	86,066.78
17	Centro Oeste	2021	273,430.30
18	Sudeste	2021	1,623,518.07
19	Sul	2021	687,807.27

Figura 20: Dataset Optantes MEI. Fonte: autoras.

Com relação à variável Optantes, é importante esclarecer que a RFB contabiliza mensalmente o número de optantes, de forma que se uma pessoa aderir ao MEI em janeiro e não for excluída no decorrer do ano, ela constará como optante em todos os meses do ano. Por esse motivo, foi necessário utilizar a média anual, obtida na preparação dos dados, ainda na planilha Excel.

O gráfico de linhas da Figura 21 apresenta a evolução do número de optantes pelo MEI ao longo do tempo, tendo como base os anos de 2018

a 2021. Observa-se que nos anos 2020 e 2021, mesmo com a pandemia, o número de pessoas que aderiram ao MEI continuou em crescimento e pela inclinação das linhas percebe-se que a região que menos cresceu foi a Norte e a que mais se expandiu foi a Sudeste.

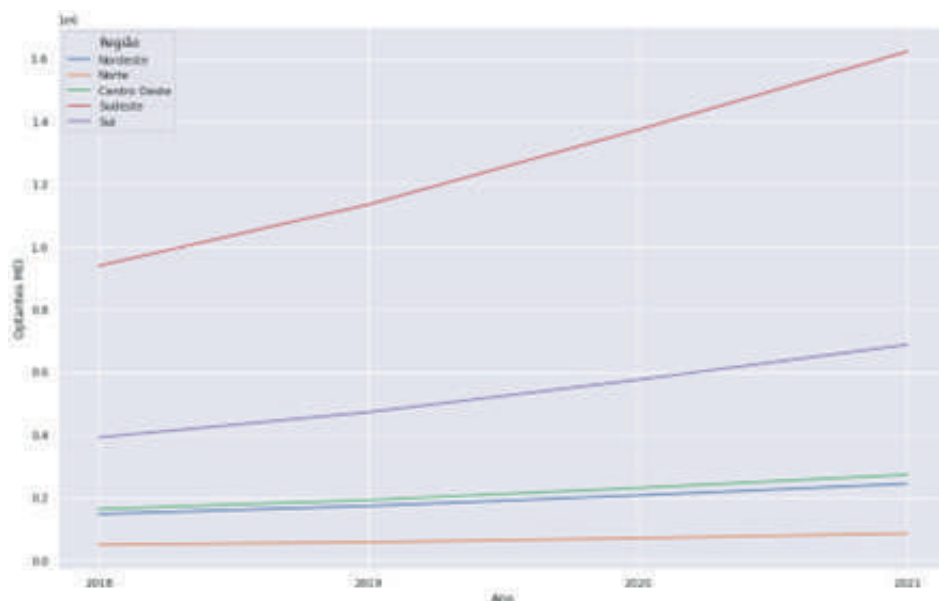


Figura 21: Gráfico de linhas Optantes MEI. Fonte: autoras.

A constante evolução do número de optantes pelo MEI se confirma conforme evidenciado pelo gráfico de barras na Figura 22.

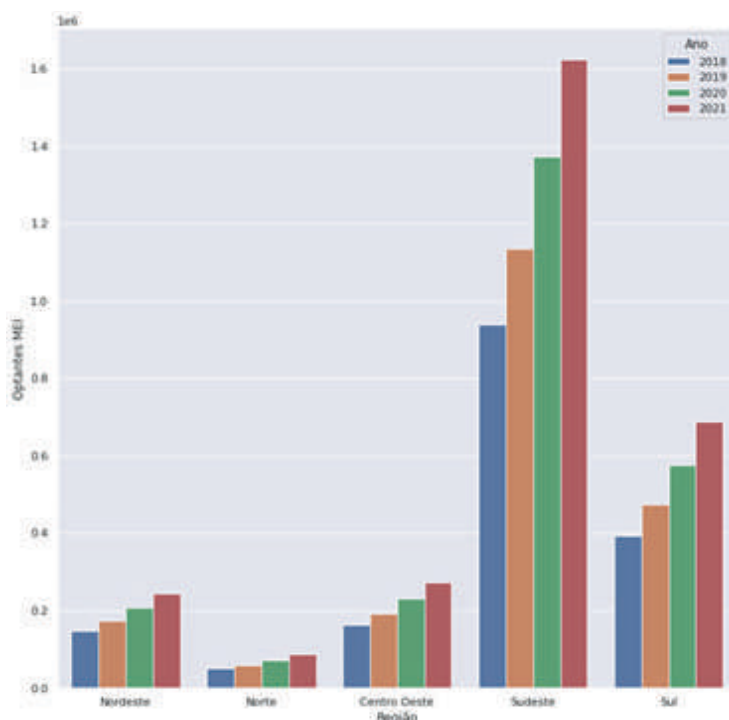


Figura 22: Gráfico de barras Optantes MEI. Fonte: autoras.

No tocante à variável Inadimplência, a RFB também disponibiliza os dados mensais, obtido através da divisão do número de DAS - documento de arrecadação do MEI - pagos pelo número de optantes daquele mesmo mês, subtraindo-se de 1. Dessa forma, não fazia sentido acumular os valores mensais, optando-se por utilizar também a média anual, Figura 23.

	Região	Ano	Inadimplência MEI
0	Nordeste	2018	0.51
1	Norte	2018	0.62
2	Centro Oeste	2018	0.51
3	Sudeste	2018	0.49
4	Sul	2018	0.44
5	Nordeste	2019	0.51
6	Norte	2019	0.60
7	Centro Oeste	2019	0.51
8	Sudeste	2019	0.49
9	Sul	2019	0.44
10	Nordeste	2020	0.52
11	Norte	2020	0.61
12	Centro Oeste	2020	0.53
13	Sudeste	2020	0.50
14	Sul	2020	0.45
15	Nordeste	2021	0.49
16	Norte	2021	0.58
17	Centro Oeste	2021	0.48
18	Sudeste	2021	0.46
19	Sul	2021	0.41

Figura 23: Dataset Inadimplência MEI. Fonte: autoras.

A Figura 24 corresponde a um gráfico de linhas que revela um aumento da inadimplência no ano de 2020, ou seja, com relação ao ano anterior mais pessoas deixaram de pagar o MEI em dia. No entanto, em 2021 houve uma queda dessa inadimplência, com mais contribuintes do MEI conseguindo cumprir com suas obrigações tributárias, mesmo com a pandemia.

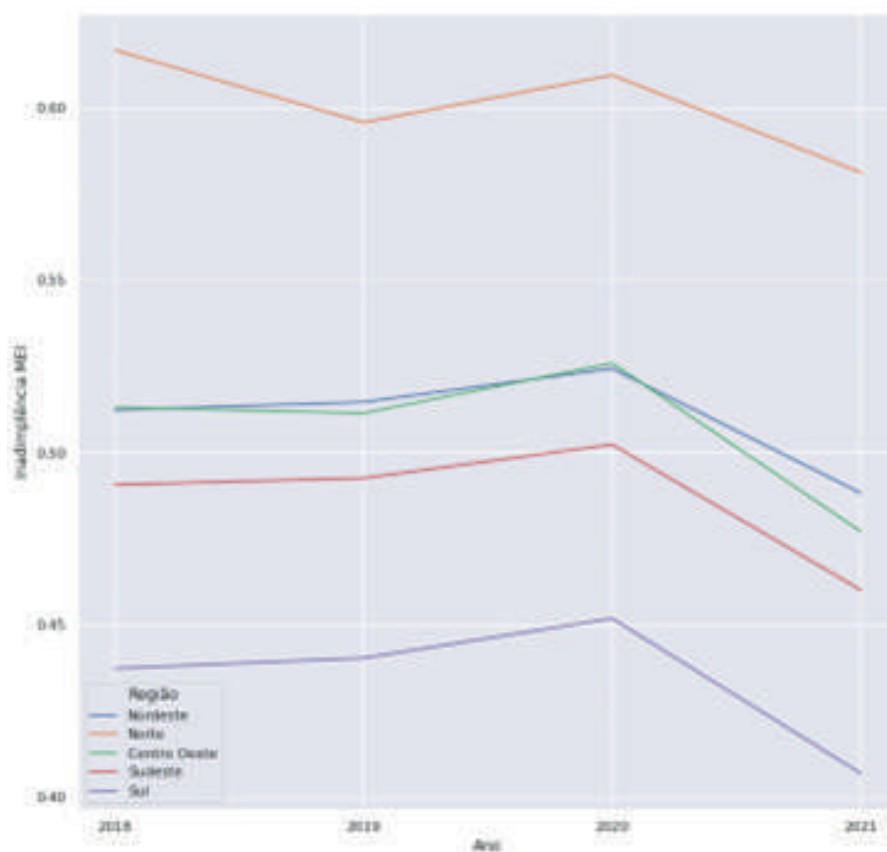


Figura 24: Gráfico de linhas Inadimplência MEI. Fonte: autoras.

O gráfico de barras da Figura 25 ratifica a queda na inadimplência no regime MEI, observando-se as barras verdes e vermelhas que retratam os anos de pandemia.

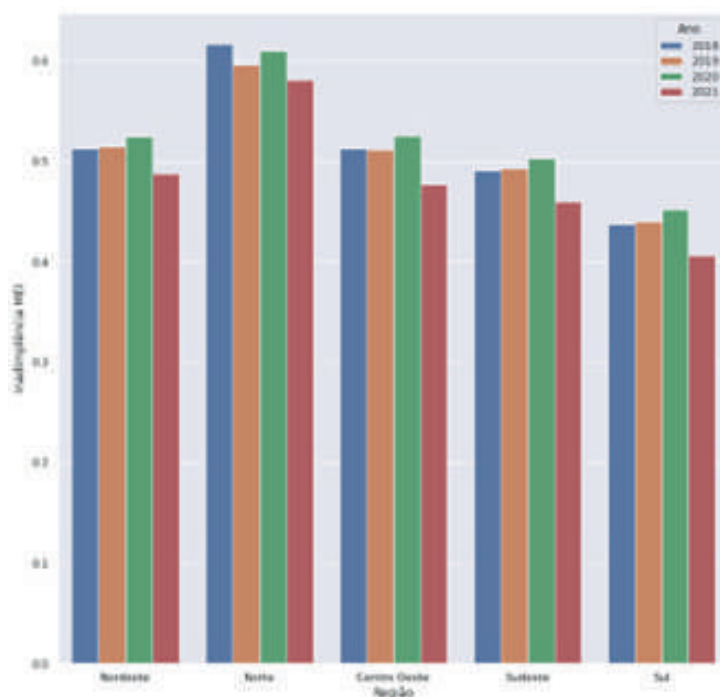


Figura 25: Gráfico de barras Inadimplência MEI. Fonte: autoras.

Quanto à arrecadação no âmbito do MEI, ressalta-se que não foi disponibilizado no site da RFB os valores para o ano de 2021, de modo que a análise dessa variável tomou como base somente os anos de 2018 a 2020.

O gráfico de linhas da Figura 26 indica uma evolução crescente para a arrecadação do MEI, de maneira que, a despeito da pandemia e do aumento da inadimplência apontado acima, em 2020 ocorreu um crescimento dos valores arrecadados no MEI.

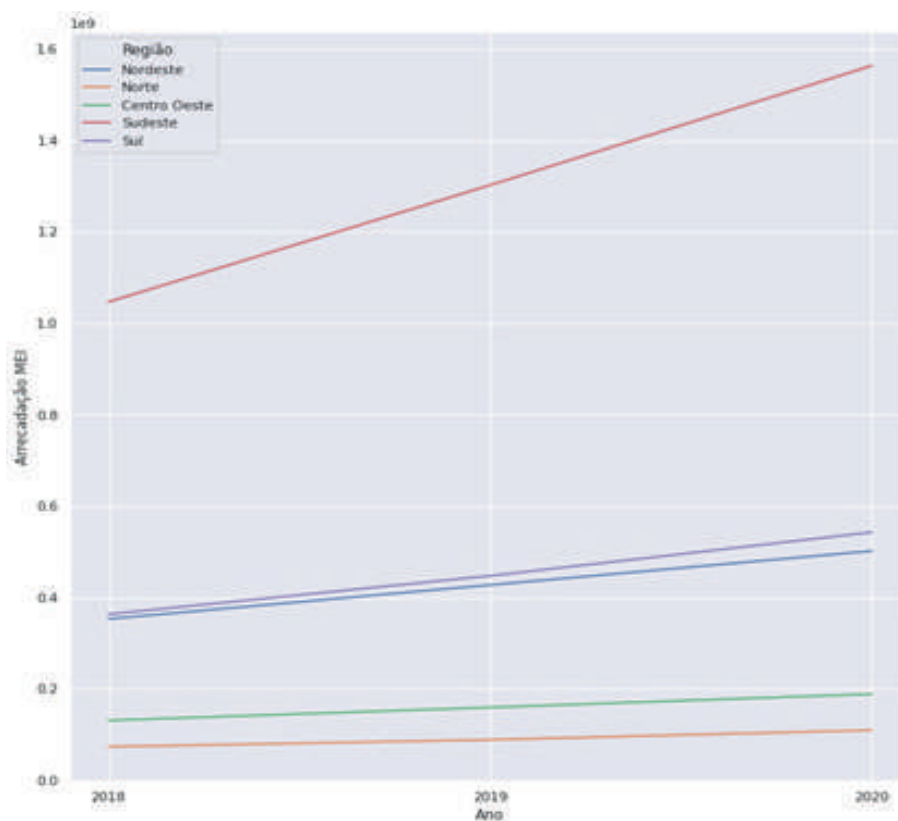


Figura 26: Gráfico de linhas Arrecadação MEI. Fonte: autoras.

O gráfico de barras da Figura 27 ratifica o aumento da arrecadação do MEI, observando-se as barras verdes que correspondem ao ano de 2020.

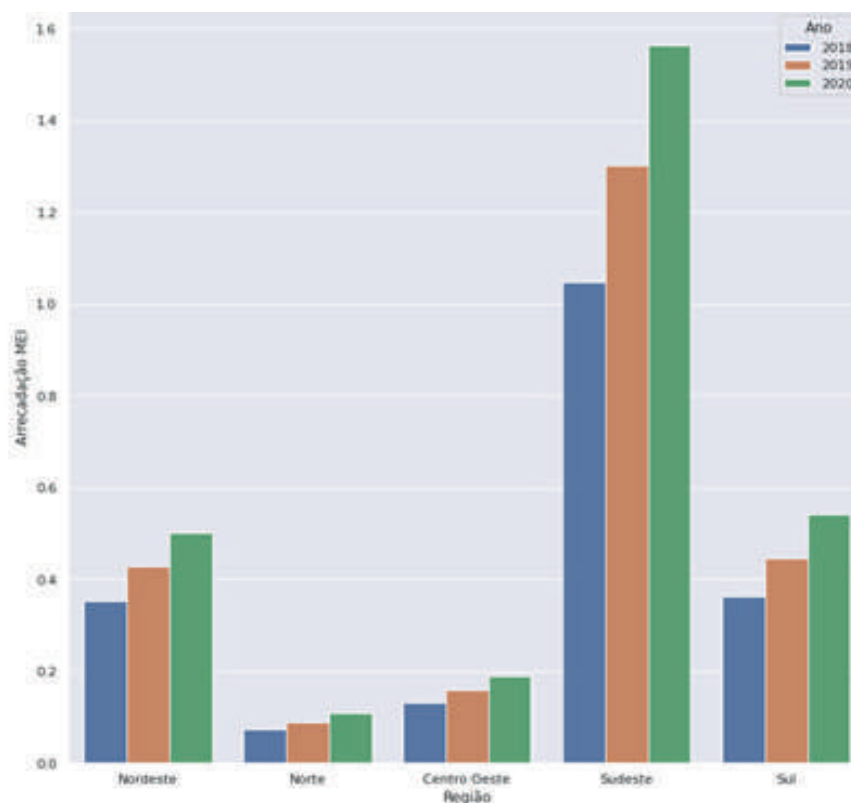


Figura 27: Gráfico de barras Arrecadação MEI. Fonte: autoras.

Por conseguinte, criou-se outro dataset com os dados de arrecadação MEI e arrecadação total RFB em valores totais do Brasil, para se fazer uma comparação da taxa de aumento com relação ao ano anterior, cuja variável foi denominada Incremento, conforme Figura 28.

```

1 dfArrecBr = dfArrecBr.fillna(0)
2 dfArrecBr

```

	Ano	Tipo de Arrecadação	Valor (R\$ 1,00)	Incremento
0	2018	Arrecadação MEI	1,966,665,064.42	0.00
1	2018	Arrecadação Total	1,274,642,673,543.25	0.00
2	2019	Arrecadação MEI	2,424,283,258.13	0.23
3	2019	Arrecadação Total	1,308,439,046,833.77	0.03
4	2020	Arrecadação MEI	2,905,553,283.50	0.20
5	2020	Arrecadação Total	1,294,682,308,363.03	-0.01

Figura 28: Dataset incremento na arrecadação. Fonte: autoras.

A Figura 29 corresponde ao gráfico que avalia o crescimento relativo da arrecadação em relação ao ano anterior. Verificou-se que, com relação ao ano de 2018, em 2019 a arrecadação do MEI cresceu 23%, enquanto a arrecadação de todos os tributos cresceu apenas 3%. Quanto ao ano de 2020, observou-se que a arrecadação do MEI cresceu 20% em relação a 2019, no entanto, a arrecadação total caiu 1%. Portanto, a arrecadação do MEI se manteve em crescimento no ano de 2020 em que foi decretada o estado da pandemia COVID-19.

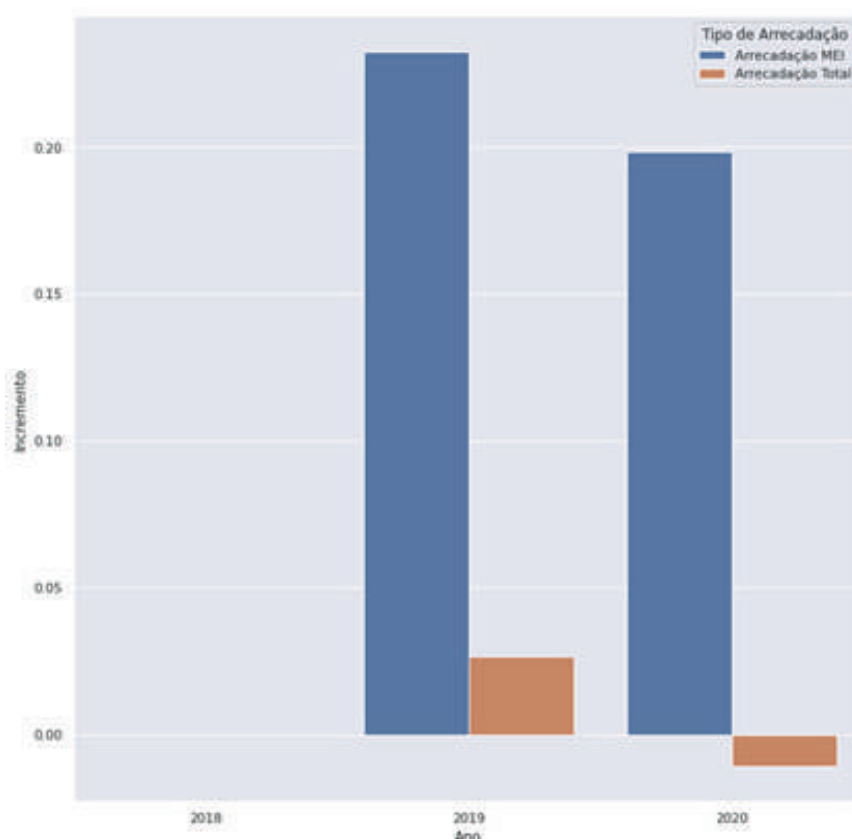


Figura 29: Gráfico incremento na arrecadação. Fonte: autoras.

Os gráficos e códigos em Python apresentados nesta seção encontram-se no Google Colab³⁰.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente análise de dados foi efetuada para avaliar o comportamento do regime tributário MEI durante a pandemia do COVID-19, visando identificar se houve algum impacto negativo ou positivo na adesão ao regime, no adimplemento dos pagamentos e na arrecadação.

³⁰ <https://colab.research.google.com/drive/1TDosnzdYOkA615nPgRnMSLD5FE9e44c7>

Com os resultados encontrados, foi possível se chegar às seguintes conclusões sobre as questões inicialmente interpeladas:

1. Nos anos de pandemia, houve diminuição do número de pessoas que aderiram ao MEI?

Seguramente, não. Os gráficos apresentados nas Figuras 21 e 22 retratam que nas cinco regiões brasileiras ocorreu um aumento constante no número de optantes pelo MEI em 2020 com relação a 2019, acentuando-se em 2021.

2. Os contribuintes do MEI conseguiram pagar os seus tributos em dia?

Conforme mostrado nas Figuras 24 e 25, observou-se um aumento da inadimplência no primeiro ano de pandemia no Brasil, o que indica que em 2020 os optantes pelo MEI tiveram mais dificuldades financeiras para cumprirem com seus pagamentos. Contudo, no ano seguinte verificou-se uma queda importante nessa variável, inclusive com relação aos três anos anteriores, de modo que, dos quatro anos analisados, 2021 foi o ano em que os contribuintes do MEI apresentaram melhor regularidade com seus pagamentos, em todas as regiões do país.

3. A pandemia interferiu de maneira negativa na arrecadação do MEI com relação aos anos anteriores?

Na análise não ficou evidenciado uma interferência. Os gráficos das Figuras 26 e 27 mostram que, mesmo com um aumento na inadimplência apontado em 2020, a arrecadação neste ano se manteve crescente. Ademais, ainda que a RFB não tenha divulgado o valor da arrecadação do MEI para o ano de 2021, considerando que houve um aumento no número de optantes e uma diminuição na taxa inadimplência em 2021, conforme respostas às questões anteriores, consequentemente, surge a hipótese de que tenha havido um aumento também da arrecadação nesse ano.

Por conseguinte, destaca-se uma descoberta relevante obtida no final da análise dos dados: a arrecadação no regime tributário MEI teve um desempenho satisfatório nos anos de pandemia - 2019 e 2020, quando comparada à arrecadação de todos os tributos administrados pela RFB nos mesmos anos, conforme Figura 29. Isso mostra o quão popular e atrativo é o MEI, o que induz a pensar como seria importante se o Congresso Nacional aprovasse o Projeto de Lei Complementar nº 108/21 que amplia o alcance desse regime especial, aumentando o limite de faturamento e de contratação de empregados, estimulando o microempreendedor a aumentar sua produção e a empregar mais pessoas.

Por fim, pode-se concluir que todos os percalços causados pelas medidas restritivas impostas pela pandemia do COVID-19 não afetaram negativamente o regime tributário do MEI.

Contudo, cabe pensar: o que pode ter acontecido por trás de números e

gráficos tão positivos, em meio a um cenário tão devastador para qualquer economia? Levanta-se aqui uma possível hipótese que seria uma mudança de atividade exercida pelo contribuinte MEI, como por exemplo: uma pessoa que trabalhava antes com buffet para festas, com a pandemia pode ter produzido algum alimento para entregar em domicílio, ou até algum trabalhador que tenha sido demitido em consequência da pandemia, pode ter começado a fazer entregas pelo sistema de delivery. O fato é que foram muitas mudanças com a pandemia do COVID-19, inclusive um estudo do Sebrae³¹ mostrou que muitas atividades cresceram no MEI, enquanto outras chegaram à beira da extinção, durante o período de maiores restrições.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou uma análise exploratória de dados acerca do Microempreendedor Individual durante a pandemia da COVID-19. O presente estudo buscou, portanto, entender como o MEI se comportou com relação à arrecadação, número de optantes do regime do MEI e o adimplemento frente aos problemas desencadeados pelo Sars-CoV-2.

A pandemia da COVID-19 trouxe um cenário devastador para saúde pública, com grande impacto na economia brasileira, como retração do PIB, desemprego, fechamento de estabelecimentos, entre outros.

Porém, o estudo mostrou que não houve impacto no regime tributário MEI frente aos desafios apresentados pela pandemia. Por meio de análise de dados utilizando o Google Collaboratory com dados de domínio público, retirados do site da Receita Federal e do Portal do Simples Nacional, percebeu-se que a quantidade de optantes pelo MEI aumentou na mesma proporção em todas as regiões e os índices de inadimplência caíram de 2018 a 2021.

Esse trabalho levanta, portanto, o debate sobre que medidas governamentais poderão ser tomadas a fim de garantir o desenvolvimento nacional ainda que em situações de crise e, do ponto de vista econômico, este estudo busca mostrar a importância do microempreendedor individual no contexto da arrecadação tributária, de extrema relevância para o país.

Assim, existem inúmeras outras possibilidades de se abordar o tema aqui proposto no intuito de buscar meios para contribuir com o aprimoramento do campo de estudos de políticas e ações de Governo, além de políticas tributárias que promovam incentivos aos Microempreendedores Individuais. Muitos outros dados e variáveis poderiam ter sido correlacionados com este estudo sendo abordados em outros gráficos para uma análise comparativa com outros setores da economia.

Como sugestão para trabalhos futuros, podem ser analisados os tipos de CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas - utilizados pelos optantes em sua adesão ao MEI. Esse dado é público e se encontra disponível no Portal do Simples Nacional³². Com isso será possível averiguar se os resultados

³¹ <https://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/MG/estudo-do-sebrae-mostra-atividades-do-mei-que-mais-cresceram-e-as-que-estao-a-beira-da-extincao,b2d61d3a9a8c9710VgnVCM100000d701210aRCRD#:~:text=O%20levantamento%20mostra%20que%20as,que%20mais%20cresceram%20no%20per%C3%ADodo.>

³² <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Aplicacoes/ATBHE/estatisticasSinac.app/Default.aspx>

encontrados provêm realmente de uma realocação dos microempreendedores individuais em outras atividades.

Uma segunda abordagem seria verificar se haveria alguma correlação entre a arrecadação do MEI e o PIB durante a pandemia do COVID-19, ou com outro dado que representasse o volume da atividade econômica, ou até com algum dado demográfico, como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, por exemplo.

No mais, outra sugestão seria uma análise por município, a fim de serem identificadas situações extremas, positivas ou negativas, com relação à arrecadação no regime tributário MEI durante a pandemia, se houve algum município que tenha apresentado uma redução muito grande na arrecadação com relação aos demais, ou se algum outro se destacou com um aumento relevante.

REFERÊNCIAS

Carneiro, T., Medeiros da Nóbrega, R. V., Nepomuceno, T., Bian, G., de Albuquerque, V. H. C., and Filho, P. P. R. (2018). Performance Analysis Of Google Colaboratory As A Tool For Accelerating Deep Learning Applications. Ieee Access, 6:61677–61685.

Da Silva, M. D. (2021). Aplicação da Ferramenta Google Collaboratory no Ensino de Ciências de Dados. In Anais Do XVII Simpósio Brasileiro De Sistemas Colaborativos (Pp. 13-22). Sbc.

Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2021). Desempenho Recente do Mercado de Trabalho e Perspectivas para o Ano. Carta de Conjuntura Nº 51, Nota de Conjuntura 6, 2º Trimestre.

Lall, Vishakha. (2018). Google Colab — The Beginner 's Guide. Disponível em: <https://medium.com/lean-in-women-in-tech-india/google-colab-the-beginners-guide-5ad3b417dfa>. Acesso em 23/03/2022.

Lima, Dyogo Augusto Fagundes de. (2021). 12 Milhões de Meis no Brasil: Vantagens e Desafios de Ser Microempreendedor Individual.

Lopes, G. R.; Almeida, A. W. S.; Delbem, Alexandre C. B., Toledo, C. F. M. (2019). Introdução à Análise Exploratória de Dados com Python. In: Sociedade Brasileira de Computação (Teresina). Minicursos Ercas & Enucmpi. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2019. P. 160-176.

Mckinney, W. (2019). Python para Análise de Dados: Tratamento de Dados com Pandas, Numpy e Ipython. Novatec Editora.

Porto, F., & Ziviani, A. (2014). Ciência de Dados. III Seminário de Grandes Desafios da Computação no Brasil, Rio de Janeiro, RJ.

Rathke, Alex Augusto Timm; Silva, Cíntia Do Nascimento; Silva, F. P. da. A Disparidade de Carga Tributária na Transição do Microempreendedor Individual (MEI) para a Microempresa (ME). Revista da Receita Federal: Estudos Tributários e Aduaneiros, V. V.3, P. P.98-150, 2016.

Silva, Geovane Bruno Sampaio da; Nascimento, Cicero Philip Soares do; Gomes, Paulo Henrique Vieira. Os Microempreendedores Individuais e os Impactos Ocasionados Devido à Pandemia do COVID-19. 2021.

Souza, Felipe Henrique de; Delgado, Darlan Marcelo. (2021). O Impacto da Pandemia de COVID-19 em Aspectos Econômicos nas Micro e Pequenas Empresas Brasileiras.

Vitória, Marlene de Fátima Costa; Meireles, Eduardo. (2021). O Microempreendedor em Tempos de Pandemia: Uma Análise do Impacto Econômico em Cenário de Crise.



3

COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO COM O PÚBLICO EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM TEMPOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS

DANIEL VIEIRA DE OLIVEIRA SILVA

COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO COM O PÚBLICO EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM TEMPOS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS

DANIEL VIEIRA DE OLIVEIRA SILVA

RESUMO

Esta dissertação trata da comunicação da administração tributária e do relacionamento com os cidadãos e contribuintes, concentrando-se no uso de ferramentas de redes sociais digitais. Este público-alvo foi analisado sob uma perspectiva geracional, e dados recentes de institutos de pesquisa brasileiros e internacionais foram utilizados para entender como a população brasileira atual se informa, sendo as redes sociais digitais a principal forma pela qual os cidadãos brasileiros buscam informações. Foram analisadas as vantagens e os riscos da utilização dessas ferramentas pelas administrações tributárias e, por sua base teórica, foi realizada uma revisão da literatura sobre o assunto, bem como análises de publicações de diversas organizações relacionadas às administrações tributárias, como a CIAT e a OCDE, com o objetivo de estabelecer as diretrizes já discutidas neste contexto. Também foram analisadas as experiências em redes sociais digitais das administrações fiscais da Argentina, Canadá e Espanha, bem como as da Polícia Federal brasileira, instituição de porte e abrangência similares à RFB. Observou-se que todas as instituições analisadas estão ainda em estágio inicial na gestão das redes sociais digitais e longe de aproveitar todo o potencial que estas ferramentas permitem, sendo a administração tributária brasileira a que construiu as bases estratégicas mais sólidas para o desenvolvimento desta estratégia. No final, este documento sugere linhas de ação para estruturar uma área de gerenciamento de mídia social digital, tais como a forma e características da equipe, políticas de uso e conteúdo e métricas de monitoramento.

Palavras-chave: administração tributária, redes sociais digitais, RFB, contribuinte, estratégia.

RESUMEN

Esta disertación trata sobre la comunicación y relación de la administración tributaria con los ciudadanos y contribuyentes, enfocándose en el uso de herramientas de redes sociales digitales. Este público objetivo fue analizado desde una perspectiva generacional, y se utilizaron datos recientes de institutos de investigación brasileños e internacionales para comprender la forma en que se informa a la población brasileña actual, siendo las redes sociales digitales la principal vía de búsqueda del ciudadano brasileño para mantenerse informado. Se analizaron las ventajas y riesgos del uso de estas herramientas por parte de las administraciones tributarias y para su base teórica se realizó una revisión de la literatura sobre el tema y se realizaron análisis de publicaciones de diversos organismos relacionados con las administraciones tributarias como el CIAT y la OCDE con el objetivo de plantear las pautas ya discutidas en este contexto. También se analizaron las experiencias en redes sociales digitales de las administraciones tributarias de Argentina, Canadá y España, así como de la policía federal brasileña, institución de tamaño y alcance similar a la RFB. Se observó que todas las instituciones analizadas se encuentran aún en una etapa temprana en la gestión de las redes sociales digitales y lejos de aprovechar todo el potencial que permiten estas herramientas, siendo la administración tributaria brasileña la que construyó las bases estratégicas más sólidas para el desarrollo de esta estrategia. Al final, este documento sugiere líneas de acción para estructurar un área de gestión de las redes sociales digitales, como la forma y características del equipo, las políticas de uso y contenido y las métricas de seguimiento.

Palabras clave: administración tributaria, redes sociales digitales, RFB, contribuyente, estrategia

ABSTRACT

This dissertation deals with the communication and relationship of the tax administration with citizens and taxpayers, focusing on the use of digital social networking tools. This target audience was analyzed from a generational perspective, and recent data from Brazilian and international research institutes were used in order to understand the way in which the current Brazilian population is informed, with digital social networks being the main way in which the citizen Brazilian seeks to stay informed. The advantages and risks of the use of these tools by tax administrations were analyzed and for their theoretical basis, a literature review on the subject was carried out and analyzes of publications by various bodies related to tax administrations such as CIAT and OECD were also carried out in order to raise the guidelines already discussed in this context. The experiences in digital social networks of the tax administrations of Argentina, Canada and Spain, as well as of the Brazilian federal police, an institution of size and scope similar to the RFB, were also analyzed. It was observed that all the institutions analyzed are still at an early stage in the management of digital social networks and far from taking advantage of the full potential that these tools allow, with the Brazilian tax administration being the one that built more solid strategic bases for the development of this strategy. At the end, this document suggests lines of action in order to structure an area for managing digital social networks, such as the form and characteristics of the team, policies for use and content, and monitoring metrics.

Keywords: tax administration, digital social networks, RFB, taxpayer, strategy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEAT Agencia Estatal de Administración Tributaria
- AT Administração tributária
- AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos
- CBSA Canada Border Services Agency
- CIAT Centro Interamericano de Administraciones Tributárias
- CPF Cadastro de Pessoas Físicas
- CRA Canada Revenue Agency
- EUROsocial Programa para a coesão social na América Latina
- OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- IEF Instituto de Estudios Fiscales
- PF Departamento de Policía Federal do Brasil
- RFB Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais características que levaram os seres humanos a evoluir até os dias de hoje é a capacidade de comunicação. Antropologicamente presente desde o nascimento, é através da comunicação entre as pessoas que os laços são criados (ou quebrados), idéias são explicadas e compreendidas (ou mal compreendidas), e imagens de pessoas ou instituições são construídas e solidificadas (ou destruídas). Desde o grito de um recém-nascido alertando sua fome até a complexa opinião político-econômica resumida em um meme¹, a interação de cada cidadão com o ambiente ao seu redor ocorre através da ação de transmitir e receber mensagens e a forma como essas mensagens são entendidas, ou seja, através da comunicação. E em uma sociedade interligada, que torna o raio do ambiente ao nosso redor tão amplo e vasto quanto o alcance de uma conexão à Internet, o potencial para criar (ou destruir) a forma como cada ator na vida da sociedade se comunica através de todos os meios de comunicação que existem hoje ganha uma amplitude que nem sempre é percebida e avaliada.

Como pessoas físicas, as instituições também interagem com a sociedade na qual estão inseridas pela forma como se comunicam com ela. E como parte da vida em sociedade desde os primeiros cobradores de impostos, as administrações tributárias dependem cada vez mais do sucesso da comunicação com os cidadãos e contribuintes sobre os quais têm jurisdição. O sentimento e a percepção do risco fiscal, o correto cumprimento das obrigações fiscais acessórias e a compreensão dos limites e das razões pelas quais a inspeção aduaneira se aproxima de nós após um exaustivo vôo internacional são exemplos de objetivos que toda administração tributária tenta alcançar, cujo alcance depende sempre do resultado da comunicação entre a administração e aqueles que ela administra.

O advento dos anos 2000, especialmente o dos anos 10, com a integração galopante entre o progresso tecnológico e as formas e meios de comunicação, acabou mudando, muito rapidamente, as maneiras como as pessoas interagem entre si e também como as instituições interagem com elas. Tal cenário de mudança encontrou instituições públicas, que em geral tendem a se adaptar aos novos desenvolvimentos com um relativo atraso em relação às instituições privadas, um pouco despreparadas. A velocidade, amplitude e falta de controle com que a informação é criada e transmitida, juntamente com novas gerações de pessoas 100% adaptadas (e dependentes) à vida digital, encontraram instituições públicas - incluindo administrações tributárias - com sua gestão de comunicação ainda enraizada numa forma de agir adaptada a um mundo de "redes pré-sociais": comunicação unilateral baseada em uma imposição de autoridade talvez pouco questionada.

¹ De acordo com o dicionário da Real Academia Espanhola - RAE, um meme é uma "imagem, vídeo ou texto, geralmente distorcido para fins caricaturais, que é divulgado principalmente através da Internet". Obtido em <https://dle.rae.es/meme>.

As razões para a escolha deste tema decorrem da percepção, pelo menos no Brasil, de que os Órgãos Públicos levam tempo - e muito tempo - para modernizar a relação com os cidadãos a quem servem, especialmente no que diz respeito às suas necessidades de comunicação externa oportuna, inteligível e acessível ao público-alvo.

Há uma década, as Redes Sociais Digitais foram consolidadas como a principal fonte de informação para a maioria da população, independentemente de sua classe social ou nível cultural. E mais do que nunca, com o desenvolvimento de ferramentas de interação virtual desenvolvidas ou intensificadas após a necessidade de distanciamento social causado pela pandemia COVID-19, a criação e percepção da imagem de uma instituição não é mais essencialmente criada quando interações pessoais ocorrem, mas começa a se solidificar a partir das informações recebidas virtualmente pelos diversos meios disponíveis, especialmente através de interações em Redes Sociais.

Vejo que a mudança de foco trazida pela pandemia à massificação dos serviços e interações através da mídia virtual abre uma janela de oportunidade para que as Administrações Tributárias estejam presentes e transparentes neste meio, aproximando-se de seu público-alvo (cidadãos e contribuintes).

Desta forma, espera-se conhecer a teoria e as boas práticas aplicáveis ou aplicadas na comunicação externa das administrações tributárias para que se possa criar uma base de novos parâmetros para orientar as estratégias de Comunicação Externa da Receita Federal do Brasil com a agilidade e transparência exigidas pelos tempos atuais, especialmente em um cenário de cortes nos gastos públicos que impedirá as administrações tributárias de investir no pagamento de divulgações através dos meios tradicionais.

Portanto, o objetivo deste trabalho é compreender este novo ambiente que as administrações tributárias enfrentam atualmente, analisar as boas práticas já aplicadas pelas administrações tributárias que são uma referência no mundo ocidental, comparar com a realidade brasileira e propor aplicações e caminhos para a gestão da comunicação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

1.1 METODOLOGIA

O objetivo é investigar, à luz de material bibliográfico, artigos e publicações técnicas já produzidas, o impacto das redes sociais na relação entre o público externo e os Órgãos Públicos, com foco nas administrações tributárias.

Explicaremos o contexto histórico de como as administrações tributárias têm se relacionado com seus contribuintes, como esta relação tem mudado ao longo do tempo em paralelo com as mudanças geracionais e a evolução tecnológica.

Em sequência, investigar e analisar as melhores práticas das administrações tributárias ligadas à CIAT (Argentina, Canadá, Espanha e Paraguai), comparando-as com a atual estrutura e estratégia de comunicação da Receita Federal do Brasil.

Finalmente, propor uma linha de ação aplicada à realidade brasileira (com uma grande população, dispersa em um país de dimensões continentais e com grande desigualdade cultural e econômica) baseada nos estudos realizados e

nas ferramentas disponibilizadas pelas empresas de monitoramento de imagem e comunicação externa, de modo a fornecer à administração informações oportunas sobre a imagem do Órgão junto ao público externo, a criação de um senso de risco, as respostas às principais e acessórias obrigações fiscais divulgadas e a eficiência da comunicação externa em geral.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E SUAS RELAÇÕES COM O CONTRIBUINTE: DE "MATEUS E Zaqueu" ATÉ O SÉCULO XX

A relação entre os cidadãos e as administrações tributárias, à luz da história, nunca foi pacífica em sua essência. Desde o aparecimento das primeiras imposições com um perfil de "tributação imposta", quando tecnicamente ainda não é possível dizer que havia uma estrutura organizada em termos de hierarquia e poder legal para exercer o direito de uma sociedade de tributar seus participantes, as descobertas sobre esta relação entre pessoas físicas e o que seria seu dever de fazer pagamentos a um terceiro mais poderoso são na maioria das vezes compostos de reclamações e não de elogios. Entretanto, como afirma Sharlach (2004), um arqueólogo especializado em história antiga, não é possível especificar que benefícios obtiveram com tais pagamentos, "mas supomos que o fizeram porque, de outra forma, o rei os mataria". Esta punição provavelmente fez com que as pessoas "tributadas" acabassem não expressando sua insatisfação com estes "impostos".

Entre os registros mais antigos que tratam da cobrança de impostos, ainda em escrita cuneiforme e datada de mais de 2.000 a.C., está uma descoberta na antiga Suméria que relata a cobrança de impostos exorbitantes por parte do rei naquela época. Numa época em que a capacidade de escrever e ler era limitada a poucos, e era feita com métodos tão primitivos, é interessante pensar nesta tabuleta cuneiforme como o primeiro post sobre uma Administração Tributária na História, 4.000 anos antes da época em que vivemos, onde, em posse de um smartphone, até mesmo os analfabetos são capazes de dar a conhecer uma reclamação (ou um elogio) por áudio ou vídeo capaz de ser divulgado entre milhões de pessoas que compartilham a mesma língua.

Mas a história da imagem da administração tributária em relação aos cidadãos começa a se tornar interessante a partir dos registros bíblicos dos cobradores de impostos, os chamados "publicanos". Como parte mal considerada da sociedade, estes senhores alugaram o direito de cobrar impostos em certas partes de seu território a subcontratados que, por sua vez, o fizeram pessoalmente. Este é o caso de Zaqueu (principal coletor de impostos em Jericó e região) e Mateus (um dos que coletaram impostos pessoalmente em Cafarnaum). A má reputação dos "inspetores tributários" da época derivava da ideia de que muitos deles exigiam valores mais altos do que aqueles fixados pela lei romana, além de atuarem a serviço de uma potência estrangeira.

Em um trecho do livro de Mateus, os "funcionários fiscais" daquela época registraram muito claramente a insatisfação do público com seus deveres através dos tempos (Mateus 9:9-11):

9 Enquanto caminhava, Jesus viu um homem chamado Mateus sentado em seu estande de arrecadação de impostos. "Segue-me e sê meu discípulo", disse-lhe Jesus. Então Mateus se levantou e o seguiu. 10 Mais tarde Mateus convidou Jesus e seus discípulos para um jantar em sua casa, juntamente com muitos cobradores de impostos e outros pecadores de má fama. 11 Quando os fariseus viram isso, perguntaram aos discípulos: "Por que seu mestre come com tamanha escória?"

O final da história, todos nós sabemos: Mateus encontrou a redenção fora da Administração Tributária, tornou-se um dos apóstolos de Jesus e acabou se tornando um dos santos cristãos sob o nome de São Mateus, o Evangelista. Mas sua história não se desviou do serviço público. Mateus, que tinha como um de seus deveres examinar as mercadorias dos viajantes na estrada entre Acre e Damasco, acabou fazendo a data de sua festa litúrgica (21 de setembro) "Dia da Aduana" em alguns países, por exemplo, a República Dominicana².

Os romanos, como os primeiros a organizar a cobrança de impostos de forma mais institucionalizada, incluindo a criação dos Censos que ainda existem hoje (Amorim e Weyne, 2006) acabaram fazendo desse período o primeiro em que vários pensadores sintetizaram suas ideias sobre tributação. Estes primeiros "tweets", registrados ao longo do tempo pela tradição oral e assimilados pelos historiadores, deixam a imagem de "administrações tributárias" em diferentes períodos marcados no tempo, uma imagem que foi o resultado de como o governo da época se impôs - e por que não dizer, se comunicou? - sobre a cobrança de impostos. É a partir deste período que surgiram mais obstinados "comentários" sobre tributação, como *bonis pastoris est tondere pecus, non deglubere* (o bom pastor deve tosquiá-lo e não esfolá-lo seu rebanho), atribuído a Tibério, e é também a partir deste período que a sociedade percebe que a origem da receita estatal faz pouca diferença, já que *pecunia non olet*.

E consolidando a importância romana para a tributação e a forma como a comunicamos até hoje, é a partir deste momento que surge a palavra que se tornaria a raiz de tantas outras utilizadas na vida cotidiana das administrações tributárias e suas relações com os "administrados": a palavra Fisco. Entretanto, não nasceu da mão de linguistas, mas como resultado de uma linguagem ainda viva, de conversas e comentários nas redes sociais da época (reuniões presenciais, inclusive aquelas que aconteciam em banheiros públicos onde o imposto exigido para seu uso "não cheirava"):

² A Direção Geral das Alfândegas (DGA) da República Dominicana comemora o Dia Nacional da Alfândega Dominicana, que é celebrado a cada 21 de setembro, pelo decreto presidencial número 1221 de 1983. Fontes: <https://hoy.com.do/origen-del-dia-nacional-de-las-aduanas/> e <https://listindiario.com/economia/2008/09/22/74594/la-dga-celebran-el-dia-nacional-de-la-aduana>

"Em latim, *fiscus* era o nome de uma cesta para colocar dinheiro, feitas de cana ou de vime com asas e que, segundo o poeta romano Juvenal (60-140 d.C.), era sinônimo de tesouro do príncipe ou bolsa imperial. Embora a palavra *fiscus* corresponda hoje ao tema ativo da relação jurídico-fiscal, pode-se ver que, historicamente, *fiscus*, ao contrário da tesouraria pública, era a tesouraria privada do imperador, de onde veio a palavra "confiscar" (Amorim e Weyne, 2006, p. 17).

Além das frases e pensamentos, é possível imaginar que a Idade Média com sua estrutura feudal deu origem ao que, aos olhos de hoje, poderia ser chamado de "a primeira fake news relacionada à tributação": a lenda de Robin Hood. A superexploração da população pelos senhores feudais foi a base para a imaginação popular - e boca a boca - de que havia a necessidade de alguém para contrabalançar as cobranças exorbitantes da época, tirando dos ricos para distribuir aos necessitados, o que hoje é um dos princípios da tributação moderna. É muito interessante imaginar que suas histórias foram transmitidas, modificadas e difundidas entre os camponeses da mesma forma que os fatos inverídicos são transmitidos e transmutados hoje em dia nos grupos WhatsApp. Robin Hood, portanto, é um mito que não teria existido se as "autoridades fiscais" da época tivessem simplesmente optado por "tosquiar seu rebanho" em vez de "esfolá-lo".

Com o início da Idade Moderna e o fermento cultural e intelectual provocado pela Renascença, alguns pensadores - e até mesmo artistas - comentaram ou retrataram a tributação da época. O filósofo italiano Nicolau Maquiavel, em sua obra "O Príncipe", salientou que o Estado deveria "moderar os impostos para que todos possam expandir seus negócios sem medo de impostos", enquanto Benjamin Franklin se resignou, anos mais tarde, dizendo que "as únicas coisas certas neste mundo são a morte e os impostos".

Segundo pesquisa realizada pelo Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará (Amorim e Weyne, 2006), enquanto alguns se levantaram para alertar sobre os problemas causados pela tributação excessiva, como Voltaire que opinou que "a tributação excessiva causa miséria", Adam Smith em sua obra-prima "A Riqueza das Nações" estudou vários sistemas tributários da antiguidade e analisou a influência da tributação na livre concorrência, dando voz aos liberais. Ao mesmo tempo, a população francesa perguntava "por que tributar os pobres e não os ricos?", o que levou o Turgot, Ministro da Fazenda francês em 1776, a tentar reformar o sistema tributário em uma reação - destaque-se - à opinião pública. Entretanto, a reação do Parlamento de Paris na época, no que hoje poderia ser visto como um comunicado de imprensa rudimentar, defende a tributação existente dizendo que "a classe baixa da nação, que não pode prestar ao rei serviços tão distintos, contribui com seus tributos, sua indústria e seu serviço corporal. Abolir estas distinções é derrubar toda a constituição francesa."

Nem a opinião do rei Luís XIV cooperou com a opinião pública: "Quero que o clero reze, que os nobres morram pelo país e que o povo pague". Em geral, de tantas posições absolutistas, mesmo em matéria tributária, "panfletos e jornais circulavam nas ruas, esquinas e cafés franceses, espalhando slogans criados

pelo léxico do Iluminismo, tais como "cidadão", "nação", "contrato social", "vontade geral", "direitos humanos": era a comunicação entre os descontentes gerando uma coesão social que levaria à Revolução Francesa.

Na mesma linha, várias "revoluções" que ocorreram ao redor do mundo tiveram em seu "coração" questões tributárias, com a comunicação entre os insatisfeitos, realizada pela mídia existente na época e principalmente pelos laços sociais entre as pessoas, como um fator básico na disseminação e unificação dos ideais que sustentavam tais atos. A reunião de colonos que desencadeou uma revolta contra o imposto norte-americano sobre o chá em 1773 (tea party) não aconteceu por acaso, mas foi organizada pela mídia, muitas vezes de forma criptografada. Não é coincidência que os czares também tentaram silenciar os jornais à beira da Revolução Russa. Assim, cada vez mais ao longo dos séculos, a vox populi tem crescido em volume com as instituições contra as quais clamam, que por sua vez encontrarão no século XX novas e mais poderosas ferramentas de comunicação de massa para alcançar e influenciar seus "clientes".

2.2 A MÍDIA NO SÉCULO XX E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS E OS CIDADÃOS.

Como nos lembra Vaynerchuk (2020), foi somente depois de 1922 que o rádio chegou como uma nova plataforma de comunicação para assumir os jornais e revistas. E a sociedade levou cerca de 40 anos para aprender sobre a tecnologia que teria impacto e lideraria a comunicação de massa em todo o mundo: a televisão. A maneira de se comunicar com os cidadãos sai de circulação (como na era Gutenberg), salta a era do rádio e ganha imagens em movimento, tornando-se muito mais atraente. Isto, naturalmente, também influencia a forma como as instituições públicas se comunicam com seus cidadãos. Considerando o foco central deste trabalho sobre a realidade da comunicação corporativa da Administração Tributária Brasileira, este tópico focará o que aconteceu no Brasil, especialmente nos anos impactados pelas novas tecnologias de televisão.

Como destacado por Ezequiel (2014), em seu livro Receita Federal: história da administração tributária no Brasil, durante este período houve uma grande quebra na forma de enxergar o contribuinte, deixando de lado uma relação fiscalista e coercitiva e começando a adotar pela primeira vez "um novo conceito de cobrança baseado na espontaneidade do contribuinte no cumprimento de suas obrigações tributárias". Isto, naturalmente, terá um impacto na forma como a recém-criada Secretaria da Receita Federal se comunicaria com seus administradores. Era necessário, então, ajudar o contribuinte a cumprir seu papel em relação às autoridades fiscais, ao mesmo tempo em que se percebia a necessidade de uma interação pessoal e direta que não podia ser alcançada através dos meios de comunicação de massa. É iniciado um relacionamento mais estreito, com palestras de orientação dadas em "escolas, associações comerciais e conselhos de contabilidade profissional em todo o país". E mais:

"escritórios volantes com campanhas de esclarecimento também começaram a circular no Brasil", no que pode ser visto, através da comunicação, como um passo para a consciência da complexidade da legislação tributária e que a taxaço pela taxaço não traria os resultados necessários.

O imposto de renda sobre a pessoa física foi um bom exemplo do resultado positivo desta abordagem para o contribuinte. Se em 1967, o ano anterior à criação da Secretaria da Receita Federal, apenas 240.000 pessoas pagavam imposto de renda pessoal (um número metade do que foi alcançado uma década antes!), em 1970 já existiam 7 milhões de contribuintes. Esta conquista, como relatado por Ezequiel (2014), deve-se muito a uma ação realizada pela Receita Federal em anos anteriores, uma operação chamada "Justiça Fiscal" que, além do foco fiscal, também tinha em seu norte o objetivo de conhecer melhor o contribuinte, de se comunicar melhor com ele e assim promover políticas tributárias. Naquela época, a importância da tributação além da mera cobrança também foi comunicada, apoiando a divulgação da ideia de que, além de financiar a máquina pública, a tributação era um instrumento para financiar o progresso e o desenvolvimento. As peças utilizadas nas divulgações seguiram esta linha.



Figura 1 - Peças de campanha que destacaram a relação entre tributação e o desenvolvimento do país. Fonte: Ezequiel (2014).

Algumas ações muito inovadoras surgiram nos anos 70, e a Receita Federal começou a adotar diferentes meios para divulgar informações e orientações para os contribuintes. Em 1978, a administração tributária brasileira até lançou um disco de vinil contendo em áudio as diretrizes da campanha "Unindo

Esforços", referente ao Imposto de Renda, em uma ação que hoje poderia ser rapidamente divulgada através de podcasts e vídeos postados no YouTube. Nesta época, também foi lançado um programa piloto de Educação Fiscal, alcançando os jovens através de palestras e materiais distribuídos nas escolas, uma ação que hoje poderia ser facilmente reforçada através de atividades nas mídias sociais.



**Figura 2 - Registro de vinil da campanha "Unindo Forças.
Fonte: Ezequiel (2014)**

A Receita Federal também começou a pensar estrategicamente sobre sua imagem institucional, criando uma marca com alto grau de subjetividade e significado: de forma estilizada, uma moeda "circula" entre quatro mãos, representando o imposto pago pelas mãos do cidadão, recolhido pelas mãos da Administração Tributária e depois devolvido às mãos do cidadão através dos gastos públicos. Ao invés de usar uma simples sigla, a administração tributária quer deixar claro, a partir de seu sinal mais básico, sua missão dentro da sociedade em uma marca com um forte significado e utilizada até hoje.



Figura 3 - Construção do logotipo da Receita Federal.
Fonte: Ezequiel (2014).

Foi também nesta época que a estrutura de comunicação com os contribuinte deu um grande passo em frente quando foi criada a Divisão de Integração do Contribuinte (sucendendo uma antiga Equipe de Relações Públicas), momento em que foi possível contratar uma agência de publicidade para o que seria uma das mais importantes campanhas publicitárias do Brasil.

Segundo Ezequiel (2014) e Nóbrega (2014), a ideia surgiu como resultado da modernização da Instituição e com os profissionais de comunicação contratados o leão foi escolhido como mascote para a divulgação da declaração do imposto de renda sobre a pessoa física. O animal escolhido, assim como um dos slogans publicitários - o leão é manso, mas não é bobo - levou em conta que este animal é justo e leal, nobre e impõe respeito por sua presença e não ataca sem aviso prévio, mas é feroz quando o faz. O uso, neste caso, dos meios de comunicação de massa (televisão, anúncios em jornais e revistas), é consistente com a necessidade de transmitir uma mensagem geral e não personalizada, ou seja, a criação de imagens institucionais, e nas peças publicitárias utilizadas, a ideia se refletiu em uma Administração Tributária justa mas atenta.



**Figura 4 - Construção da imagem da Receita Federal.
Fonte: Nóbrega (2014)**

Foi também nesta época que a estrutura de comunicação com os contribuinte deu um grande passo em frente quando foi criada a Divisão de Integração do Contribuinte (sucendendo uma antiga Equipe de Relações Públicas), momento em que foi possível contratar uma agência de publicidade para o que seria uma das mais importantes campanhas publicitárias do Brasil.

Segundo Ezequiel (2014) e Nóbrega (2014), a ideia surgiu como resultado da modernização da Instituição e com os profissionais de comunicação contratados o leão foi escolhido como mascote para a divulgação da declaração do imposto de renda sobre a pessoa física. O animal escolhido, assim como um dos slogans publicitários - o leão é manso, mas não é bobo - levou em conta que este animal é justo e leal, nobre e impõe respeito por sua presença e não ataca sem aviso prévio, mas é feroz quando o faz. O uso, neste caso, dos meios de comunicação de massa (televisão, anúncios em jornais e revistas), é consistente com a necessidade de transmitir uma mensagem geral e não personalizada, ou seja, a criação de imagens institucionais, e nas peças publicitárias utilizadas, a ideia se refletiu em uma Administração Tributária justa mas atenta.



Figuras 5 e 6 – Imagens de anúncios em vídeo utilizados na campanha "leão". Fonte: Canal Receita Federal no YouTube. Obtido em <https://www.youtube.com/tvreceitafederal>

A campanha gerou imensa identificação e mesmo sem ser repetida nos anos seguintes, até hoje a população brasileira se refere ao "leão do imposto de renda" todos os anos, sendo inclusive registrada como verbete nos principais dicionários de português brasileiro como "Órgão encarregado da arrecadação do imposto de renda" . A mascote criada há mais de 40 anos se tornou uma das campanhas publicitárias de maior sucesso na publicidade brasileira e ainda é utilizada pela imprensa brasileira quando se refere à Receita Federal, porém as várias possibilidades de uso atual em peças de comunicação, incluindo a expansão de seu uso para outros impostos, não estão incluídas em projetos recentes na área que administra a imagem do Órgão.

Em 1997, houve uma grande mudança no relacionamento com o contribuinte. A mídia digital disponível naquela época passou a ser utilizada pela Receita Federal e, através da Internet, passou a receber mensagens de consulta por e-mail, uma evolução do serviço telefônico anterior. Neste ponto, é importante destacar a necessidade de acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos "on line". Diante de uma imensa legislação tributária, uma interação com o contribuinte por telefone exige a sorte de que o assistente entenda o assunto questionado, caso contrário as respostas terão que ser baseadas apenas em respostas padrão. Com o advento do e-mail, ou seja, uma interação telemática e de texto, é possível fazer um primeiro filtro - incluindo o uso de respostas padrão - mas também reconhecer o tópico questionado e direcioná-lo a funcionários mais especializados. A este respeito, é possível comparar o acompanhamento das novas tecnologias quando o e-mail foi introduzido com o tempo atual, e a conclusão é que infelizmente este não foi o caso no que diz respeito às redes sociais, que até agora não se tornaram um ambiente de interação participativa com o contribuinte.

³ Fonte: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/le%C3%A3o/>

Foi também nesta época que a estrutura de comunicação com os contribuinte deu um grande passo em frente quando foi criada a Divisão de Integração do Contribuinte (sucendo uma antiga Equipe de Relações Públicas), momento em que foi possível contratar uma agência de publicidade para o que seria uma das mais importantes campanhas publicitárias do Brasil.

Segundo Ezequiel (2014) e Nóbrega (2014), a ideia surgiu como resultado da modernização da Instituição e com os profissionais de comunicação contratados o leão foi escolhido como mascote para a divulgação da declaração do imposto de renda sobre a pessoa física. O animal escolhido, assim como um dos slogans publicitários - o leão é manso, mas não é bobo - levou em conta que este animal é justo e leal, nobre e impõe respeito por sua presença e não ataca sem aviso prévio, mas é feroz quando o faz. O uso, neste caso, dos meios de comunicação de massa (televisão, anúncios em jornais e revistas), é consistente com a necessidade de transmitir uma mensagem geral e não personalizada, ou seja, a criação de imagens institucionais, e nas peças publicitárias utilizadas, a ideia se refletiu em uma Administração Tributária justa mas atenta.

2.3 DIGITALIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

É no século XXI que todos os meios de comunicação anteriormente existentes se funde sob a Internet e criam um mundo totalmente novo de altos níveis de integração e interação nunca antes imaginado: o mundo governado pelo que é dito e disseminado nas redes sociais digitais.

Um exemplo de como as redes sociais podem até mesmo influenciar a política tributária de um país foi visto quase diariamente nas notícias colombianas em 2021. Em um artigo publicado no site da Universidade de Antioquia, o professor German Agudelo do Instituto de Estudos Políticos enfatiza a importância das redes sociais para incentivar e organizar protestos contra uma reforma tributária proposta pelo governo nacional, mesmo em tempos de pandemia que exigem que se evitem multidões:

"Mas parar e tomar as ruas não é o único mecanismo que os manifestantes usarão". Há algum tempo, os protestos também vêm ocorrendo através de grupos e redes sociais da WhatsApp. Nas próximas semanas, serão comuns bandeiras vermelhas e cartazes em casas e parques contra a reforma tributária. Comentários negativos contra o governo entre amigos e conhecidos serão comuns. E é claro, tachos e panelas vão soar, assim como há alguns anos". (Agudelo, 2021).

Este evento, ocorrido em um país vizinho ao Brasil, deixa claro: as redes sociais digitais são meios e instrumentos de influência da sociedade sobre as políticas públicas, e não há como extrair dali as questões tributárias e fiscais.

Esta transformação digital provocada pela Internet e o aumento exponencial da mobilidade dos dispositivos eletrônicos com acesso à Internet criaram um novo padrão de comportamento de informação. As notícias não eram mais procuradas na mídia tradicional ou mesmo no "portal" jornalístico na Internet, mas chegavam às pessoas através das redes sociais digitais, algo que só se expandiu até os dias de hoje. Esta mudança perturbadora na maneira de obter

informação - e depois interagir com a própria informação - encontrou uma sociedade sedenta de informação, mas com gerações que, à sua maneira, lidam com a tecnologia de maneiras diferentes.

3. O CONCEITO DE "DIREITOS DO CONTRIBUINTE" E A RELAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E OS CONTRIBUINTE

Como vimos na História, a relação entre as administrações tributárias e seus "administrados" mudou muito ao longo dos séculos. Desde tempos pré-democráticos, quando não era possível falar da existência dos direitos dos contribuintes e onde a primeira e última palavra vinham do "rei", os sistemas tributários evoluíram não apenas em termos de comunicação - como discutido no último capítulo - mas também em termos das garantias e direitos dos cidadãos em relação ao poder do Estado de taxar e arrecadar impostos.

Se inicialmente estavam envoltos em garantias constitucionais mais amplas, como tem sido o caso nas últimas décadas, hoje os países têm feito esforços para evoluir e tais direitos são mais detalhados na legislação local ou em documentos administrativos, dependendo da cultura ou estratégia adotada por cada país. Há vantagens para ambas as partes: por um lado, quando estão presentes em textos legislativos tendem a parecer mais sólidos, quando são elaborados em uma codificação administrativa é possível relacionar direitos relacionados a "serviços" e outras situações mais cotidianas, sendo mais rápido e flexível elaborá-los e adaptá-los às mudanças sociais, assim como podem ser escritos em uma linguagem mais compreensível, o que os aproximará do contribuinte que protege (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2011a), e, portanto, ajudará em sua estratégia de divulgação. Em qualquer caso, como destacado em um documento resultante do Fórum de Administração Tributária do Centro de Política e Administração Tributária - CPAT de OECD, "Tax Administration in OECD and Selected Non-Member Countries: Comparative Information Series (2010)", independentemente da forma formal em que esses direitos são abordados, eles existem e devem ser respeitados:

"Alguns países optaram por consolidar as medidas tomadas para a proteção dos contribuintes em "decálogos" ou "declarações" e disseminá-las amplamente. Em alguns países, foi desenvolvida uma declaração de princípios gerais que regem a relação entre as administrações tributárias e os contribuintes. Em outros, tais documentos fornecem orientações mais detalhadas sobre os direitos do contribuinte em cada etapa do processo de avaliação. Ainda outros países adotaram a abordagem de incluir declarações sobre a conduta esperada tanto de funcionários quanto de contribuintes em documentos como a declaração de missão da administração tributária. A este respeito, deve-se ressaltar que mesmo aqueles países que não possuem um Decálogo do Contribuinte são, no entanto, capazes de dar igual peso a seus direitos, e que na prática os contribuintes têm direitos semelhantes aos contidos nos Decálogos." (OCDE, 2011a).

3.1 ECONOMIA DIGITAL, DIGITALIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E DOS DIREITOS DOS CONTRIBUINTE

A crise e as dificuldades provocadas pela pandemia da COVID-19 forçaram mudanças nas administrações tributárias. Como o Collosa (2020) aponta, muitos países estão planejando reformas fiscais e processos de modernização (muitas vezes imprevistos e não planejados) e entre os projetos de modernização estão incluídas medidas aceleradas para digitalizar a administração tributária, que entre os principais objetivos estão facilitar as coisas para aqueles que querem cumprir com suas obrigações fiscais e fortalecer suas armas na luta contra a fraude fiscal. Entretanto, como destacado pelo mesmo autor, as novas possibilidades trazidas por essas mudanças devem ser analisadas levando em conta como a posição dos contribuintes pode ser afetada, o que pode afetar aspectos envolvendo a relação com eles e seus direitos e garantias, bem como o que será necessário para adaptar o código de proteção já existente a esses direitos e garantias.

De certa forma, é possível esperar que tal impulso na digitalização das administrações tributárias possa ter um impacto positivo nas ações que se concentram em duas linhas de direitos e garantias abordadas neste documento: o direito à assistência e o direito à informação. Por exemplo, reforçando a disponibilidade de aplicativos móveis, informação e assistência através de meios virtuais e interação através dos meios fornecidos pelas redes sociais digitais. E, paralelamente, a globalização e a crescente internacionalização das empresas e do comércio eletrônico forçaram o uso maciço de inteligência artificial, o que, por sua vez, traz várias vantagens, por exemplo, se aplicado à assistência virtual aos contribuintes através de chatbots, mas também riscos, como os inerentes ao uso do intercâmbio automático de informações entre as administrações tributárias, o que exigirá um estreito acompanhamento para que somente informações de interesse fiscal e não protegidas pelo sigilo fiscal possam ser trocadas.

3.2 COMUNICAÇÃO COM OS CONTRIBUINTE E SEUS DIREITOS

O tema principal deste documento, o relacionamento com o contribuinte através da comunicação por meio de redes sociais digitais, pode desempenhar um papel importante na implantação dos direitos do contribuinte. Ao se analisar a Carta de "Atributos Mínimos para uma Administração Tributária Sã e Eficiente", aprovada pela Assembleia Geral do CIAT, realizada na República Dominicana, em 1996, é possível perceber a partir de vários requisitos nela declarados que seriam necessários para garantir vários atributos considerados necessários para uma administração tributária eficiente e, portanto, protetora dos direitos dos contribuintes.

Especificamente e mais diretamente com o tema deste documento, o documento menciona "que a administração e o resto do governo colaborem para criar consciência tributária, conscientizando os contribuintes de suas

obrigações fiscais através da implantação de uma estratégia de comunicação abrangente que inclua formulários, guias, informação pública, educação e assistência usando linguagem simples", o que também "garante os direitos dos contribuintes, disseminando-os aos contribuintes e seus funcionários e assegurando que sejam respeitados". (Centro Interamericano de Administração Tributária [CIAT], 1996).

Assim, é possível ver que uma maior preocupação com as garantias dos contribuintes exige uma relação mais transparente e equilibrada com a Administração Tributária, e as redes sociais digitais - protagonistas num mundo globalizado e ainda mais digitalizado no futuro pós-pandêmico - são uma parte essencial da forma de comunicação nestes novos tempos. Comunicação transparente e ampla, que chegue a todos, tornando os contribuintes conscientes de suas obrigações, mas também de seus direitos, equilibra seu relacionamento com a Administração Tributária, aproximando-os. E como parte importante da relação entre os contribuintes e a Administração Tributária, a comunicação e a interação, inclusive através das redes sociais, devem fazer parte da estratégia, mas também do quadro legal que protege os direitos e garantias dos cidadãos e das empresas.

4. O PÚBLICO-ALVO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO SÉCULO XXI

4.1 GERAÇÕES E SUAS CARACTERÍSTICAS

O estudo do fenômeno das gerações envolve vários ramos da ciência, como a sociologia e a antropologia, mas para os propósitos deste trabalho será adotada uma versão resumida, mas ligada a todo o estudo contemporâneo sobre a influência das redes sociais digitais na sociedade, e que separa a população nas seguintes gerações: tradicionalista ou silenciosa (nascidos antes de 1943), baby boomers (nascidos entre 1943 e 1960), geração X (nascidos entre 1960 e o início dos anos 80), geração Y ou millenials (nascidos entre o início dos anos 80 e o início dos anos 90), geração Z (nascidos entre 1996 e 2004) e geração Alpha (nascidos a partir de 2004).

Segundo a definição da Real Academia Espanhola (RAE, 2014)⁴, uma geração é entendida como "um grupo de pessoas que, tendo nascido em datas semelhantes e tendo recebido educação e influências culturais e sociais semelhantes, adotam uma atitude algo comum no campo do pensamento ou da criação". Em seu artigo, Díaz, López, Roncallo (2017) traz a ideia de que cada geração tem peculiaridades e características, unidas pelo fato de, tendo nascido em um determinado período de tempo, enfrentaram contextos culturais, políticos e sociais diferentes de outras gerações. São estas "experiências formativas" que moldam a forma como cada geração reage e interage com certas questões, tais como as tecnologias. Por sua vez, o artigo de Contreras Lévano e Vargas Merino (2021) complementa esta ideia, acrescentando que

⁴ Obtido em <https://dle.rae.es/generaci%C3%B3n>

"a diferença geracional pode ser usada como uma ferramenta porque define o indivíduo em termos de suas atitudes e comportamentos", que analisaremos a seguir sob a perspectiva da relação com a administração tributária.

4.1.1 BABY BOOMERS: AQUELES QUE CONSTRUÍRAM AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE HOJE

A primeira geração, a geração silenciosa, devido a sua idade (pelo menos 87 anos em 2021), interage em regra com as ferramentas das redes sociais com a ajuda de um membro da família. Além disso, suas contribuições para a construção das administrações tributárias de hoje já foram alteradas pelas gerações posteriores, especialmente os baby boomers, dos quais vamos iniciar nossos comentários.

Com pelo menos 56 anos de idade em 2021, os baby boomers foram os que construíram as administrações tributárias de hoje. Suas características são impressionantes e fruto do boom econômico pós Segunda Guerra Mundial, valorizam o esforço e o trabalho duro, tanto que foi esta geração que deu origem ao termo *workaholic*. Segundo Contreras Lévano e Vargas Merino (2021), eles são conhecidos como "imigrantes digitais" e também "valorizam a comunicação face a face, são relutantes a novas tecnologias e mudanças". Estudos da agência online de otimização de retorno sobre investimento Multiconversion mostram que, embora os baby boomers tenham se adaptado a um ambiente cada vez mais digitalizado, eles ainda usam redes sociais mais antigas, como Facebook, Twitter e YouTube. O telefone e o e-mail também continuam sendo a base de sua comunicação interpessoal, embora tenham se adaptado bem a aplicativos como a WhatsApp, "porque podem se comunicar com as gerações posteriores" (Multiconversion, 2019).

A lista de interesses tributários deste grupo alvo é composta de vários tópicos que, devido à sua idade, cobrem questões como a previdência social e a tributação das heranças, além, é claro, dos impostos que envolvem um cidadão ativo com capacidade contributiva, como o imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas (se fizerem parte de uma estrutura corporativa de uma empresa).

Em termos aduaneiros, mas com foco na inspeção de passageiros em voos internacionais (uma atividade sob a administração da Receita Federal), é importante entender como cada geração vê e executa seus planos de viagem internacional. Um estudo conduzido pelo Grupo Expedia, que inclui um conglomerado de empresas relacionadas ao turismo, destacou as principais diferenças geracionais que podem orientar a divulgação das regulamentações alfandegárias de acordo com o público-alvo pretendido. No estudo que levou em conta os cidadãos do Brasil, México e Argentina, os baby boomers, uma vez que já têm uma vida financeira estável e muitas vezes estão aposentados, tendem a organizar viagens internacionais de longo prazo sem restrições orçamentárias. Esta característica pode levá-los a gastar mais em compras e

gerar uma possível incidência tributária quando retornarem ao Brasil. Outro aspecto importante reside no fato de que, como não são tão conhecedores da tecnologia como as gerações posteriores, precisarão do apoio de uma melhor orientação sobre o uso dos aplicativos para smartphones disponibilizados pela alfândega brasileira (Expedia Group, 2021).

Entretanto, apesar do maior período de tempo entre gerações, eles não são mais a maioria dos contribuintes e, segundo estudos do Itaú BBA (2019), representam cerca de 16% da população brasileira. Este fato suscita uma preocupação: se eles representam aqueles que criaram as estruturas das administrações tributárias de hoje (especialmente no Brasil, eles continuam a ocupar cargos de alta direção), será que essas estruturas se adaptariam à maneira como outras gerações maiores se comunicam? Nosso estudo verá, dado o que observamos, que este não é o caso.

4.1.2 GERAÇÃO X: AQUELES QUE ADMINISTRAM AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS ATUAIS

Composta por pessoas entre 40 e 55 anos de idade em média em 2021, a Geração X é essencialmente uma população economicamente ativa. Eles estão atualmente no auge de suas carreiras profissionais, e aqueles que trabalham na administração tributária ocupam vários cargos de liderança e gestão. Como afirmaram Díaz et al. (2017), eles são uma geração prática com uma visão pragmática da realidade, que influencia a forma como recebem e decodificam as mensagens recebidas através de notícias e redes sociais, e segundo Contreras Lévano e Vargas Merino (2021), eles apresentam uma falta de confiança nas instituições. O mesmo autor acrescenta que eles são chamados de geração Google, tendo sido os primeiros a dominar a Internet (mais tarde ensinando seus pais, os baby boomers), razão pela qual eles foram os que melhor testemunharam e experimentaram a transição entre o analógico e o digital.

De acordo com estudos da agência Multiconversion (2019), "suas redes sociais de referência podem ser Facebook, Twitter, YouTube, LinkedIn e, às vezes, Pinterest, um espaço que serve principalmente como inspiração". É, portanto, uma geração que domina as redes sociais, mas consegue viver sem estar conectada o tempo todo.

Em termos de representação dentro do público potencial das administrações tributárias, elas representam cerca de 26% da população brasileira (Itaú BBA, 2019). Bourdon et al. , citados em Contreras Lévano e Vargas Merino (2021) explicam porque esta geração é uma das menores, apesar de representar aqueles nascidos em uma ampla gama de anos: o lançamento em 1964 da pílula contraceptiva e a consequente redução na taxa de natalidade.

Este seria, portanto, o público-alvo com os mais amplos interesses em relação às questões fiscais e aduaneiras tratadas pelas administrações tributárias, seja porque estão no auge de sua vida profissional como empresários, autônomos ou empregados de empresas, ou por causa da gestão de obrigações fiscais pessoais.

Quando se trata de informações aduaneiras relacionadas a viagens internacionais, as viagens internacionais assumem uma nova característica com os "X". Segundo o Grupo Expedia (2021), há uma forte tendência da geração X a viajar com suas famílias, viagens que são mais cansativas e qualquer má experiência ao realizar inspeções alfandegárias na chegada de um voo internacional pode gerar uma imagem negativa do trabalho aduaneiro ampliada pelo cansaço da viagem. Orientação que se concentra nas principais dúvidas - e erros, tais como acreditar que se podem agregar as cotas de isenção de cada membro da família - que o viajante tem em relação às viagens familiares pode evitar a erosão da imagem, se a má experiência for replicada nas redes sociais destes viajantes.

4.1.3 GERAÇÃO Y: OS FAMOSOS MILLENIALS

O grupo que tornou famosa esta divisão da sociedade em gerações, os Millenials constituem o maior deles e, segundo o Itaú BBA (2019), eles podem representar até 34% da população total e praticamente 50% da força de trabalho no Brasil. Eles cresceram em um mundo digital e cercados de tecnologia, e isto é uma parte natural de suas vidas. Eles acreditam que mudarão o mundo e hastearão suas bandeiras sociais através das redes sociais digitais. Devido a seu número e familiaridade com a tecnologia, eles ditam o modo de vida na nova "economia compartilhada" e são a base do consumidor na economia digital. Portanto, quaisquer que sejam as decisões que venham a tomar sobre a tributação desta economia, elas serão muito afetadas.

Eles têm uma relação conflituosa com sua realidade financeira, o que aumenta ainda mais a importância desta geração na difusão das questões tributárias: é a geração que deixa o ensino superior endividada para se tornar a geração mais presente na força de trabalho, onde encontram um mercado de trabalho saturado que muitas vezes os leva a se tornarem parte da economia informal.

Além disso, eles já têm uma força já pouco reconhecida para mudar a política pública através de eleições, tanto que estavam em maioria nas últimas eleições nos EUA; qualquer mudança futura na política fiscal e tributária deve levar em conta as convicções deste grupo.

E o contato com esta geração será feito principalmente através da mídia online. De acordo com Contreras Lévano e Vargas Merino (2021), eles estão "dia a dia conectados à tecnologia" e para a agência Multiconversão (2019), eles estão impacientes (não prestam atenção por mais de 8 segundos), exigindo um tratamento cada vez mais personalizado e suas redes sociais favoritas são Snapchat, Instagram e YouTube. A estrutura e a estratégia de comunicação criadas e mantidas pelos baby boomers e pelos X estão realmente adaptadas às características de um público mais amplo, como os millenials?

Além disso, em termos de viagens internacionais e de acordo com o Expedia Group (2021), os dados indicam para a Geração Y um perfil de viagens mais experienciais e relaxantes e menos compras, o que pode indicar a oportunidade de destacar, por exemplo, itens de importação proibida através de bagagem de voo internacional.

4.1.4 GERAÇÃO Z: OS NOVOS CONTRIBUINTES

Esta é a geração que, devido à sua idade, está começando a entrar no mercado de trabalho e a se tornar "cliente" das administrações tributárias. Como ainda mais millenials tecnológicos, eles são os "nascidos digitais" multitarefa, mas têm pouca atenção (Popescu et al. citados em Contreras Lévano e Vargas Merino, 2021). Eles deixam o ensino superior ainda mais endividados e encontrarão o mundo e o mercado de trabalho abalados pelas consequências da pandemia. No Brasil, segundo o Itaú BBA (2019), eles representam uma parcela ligeiramente menor do que a Geração X, atingindo 24% da população. Eles sabem que viverão a "Grande Recessão" e a "uberização" do mercado de trabalho e a consequente precariedade das relações de trabalho. Eles viram gerações anteriores se confrontarem entre liberais econômicos e keynesianos, entre esquerda e direita, e ao contrário deles, eles são os mais altruístas e tolerantes das diferenças entre os seres humanos. A comunicação com eles deve ser completamente digital e sem o uso de estereótipos ou preconceitos.

Como cidadãos iniciando sua vida profissional, eles são o público-alvo para questões de registro e o primeiro contato com a declaração de imposto de renda sobre a pessoa física. Quanto às viagens internacionais, o mesmo estudo do Expedia Group (2021) mostra um fato importante: em 2019, os brasileiros da Geração Z viajaram mais no mundo em sua geração (3,2 viagens por ano, acima da média global de 2,8). Estas informações, juntamente com a possibilidade de declínio dos custos das viagens internacionais, a tendência pós-pandêmica de o fluxo do turismo internacional voltar a crescer e a Geração Z pode agora financiar suas viagens internacionais, cria-se uma janela de oportunidade para aumentar a conscientização e promover os padrões e ações alfandegárias na triagem de voos de passageiros. Desta forma e com as divulgações corretas e direcionadas, se se consolida uma geração que já conhece o assunto e o que é exigido do contribuinte ao retornar de uma viagem internacional, a alegação comum de ignorância da legislação e a consequente geração de uma imagem negativa da Administração Tributária encarregada da fiscalização aduaneira seria evitada.

4.1.5 GERAÇÃO ALFA: A "NOVA SOCIEDADE 100% DIGITAL".

A Geração Alfa é composta de crianças que, mesmo antes de aprenderem a andar e falar, já têm em suas mãos dispositivos eletrônicos conectados que os baby boomers (e até mesmo a Geração X) não usam com frequência em todo o seu potencial. São as crianças que, ao segurar uma revista impressa em papel, às vezes tentam "ampliar" imagens usando o polegar e o indicador, da mesma forma que fazem todos os dias com os dispositivos eletrônicos que utilizam, e isto deixa claro como elas se conectarão à Internet (ou no que a Internet se tornará). É difícil prever como será conduzida a busca de informações desses futuros contribuintes, mas é possível destacar a necessidade de as administrações tributárias acompanharem as futuras formas de comunicação, pois elas virão mais rapidamente e com mais força do que as das duas últimas décadas.

5. AS REDES SOCIAIS DIGITAIS E A REVOLUÇÃO NA COMUNICAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE: UM FOCO NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Martino (2015) em seu livro "Teoria da Mídia Digital" define as redes sociais como "um tipo de relacionamento entre seres humanos baseado na flexibilidade de sua estrutura e na dinâmica entre seus participantes", definido por um caráter essencialmente horizontal e desprovido de hierarquias rígidas. Algo como grupos sociais virtuais⁵ mediados por uma tela digital que reúne pessoas com interesses, valores ou temas comuns. Neles, há uma eliminação do espaço entre os participantes, independentemente da distância geográfica ou mesmo se as pessoas se conhecem. Esta flexibilidade também se manifesta nas ligações entre os participantes, criando uma rede em constante mudança e totalmente interconectada.

Historicamente, as redes sociais são um dos frutos mais importantes entre a evolução do que a Internet foi em seu primeiro momento (Web 1.0) até o momento em que ela se torna uma rede de informação onde cada usuário pode não só desfrutar, mas também contribuir (Web 2.0). E como Dave Evans destaca através da Ferrari (2015), esta evolução trouxe uma verdadeira democratização da informação, que transformou os leitores de conteúdo em editores de conteúdo.

Em termos da visão do Primo (2016), é nesta Web 2.0 onde as formas de publicar, compartilhar e organizar informações são aprimoradas, bem como expandir os espaços de interação entre os envolvidos. É neste cenário virtual e altamente interativo onde a sociedade busca, dissemina e troca informações; um cenário dinâmico no qual as administrações tributárias podem não estar prontas para agir. E como diz Vaynerchuk (2020) em seu livro sobre redes sociais "A Economia da Gratidão", a Internet não é mais silenciosa, anônima e quase unidirecional para se tornar "extremamente comunicativa, pessoal e reveladora". Esta Web 2.0 deu voz a todos, incluindo o cidadão das cidades mais distantes, e também permite que outros tenham acesso a elas. Agora é possível que a administração tributária chegue a seu contribuinte mais isolado.

5.1 O POTENCIAL DA DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES ATRAVÉS DE REDES SOCIAIS

Como Martino (2015) destaca, uma rede é um conjunto de "nós" interligados, indivíduos e instituições que se comunicam entre si e formam uma estrutura de comunicação complexa onde a interação ocorre através de múltiplas conexões. E através destas redes, a informação não se espalha linearmente, não segue um caminho passo a passo ou tem um "único centro", mas flui por tantos caminhos quantos as conexões entre seus usuários. Isto gera uma realidade de hiperconexão das redes sociais, uma situação em que as conexões são amplificadas pela conexão entre as próprias redes sociais. Por exemplo, o que é postado no Instagram pode ser republicado no Facebook, e da mesma

⁵ Segundo Martino (2015), a expressão "mundo virtual" é oposta ao "mundo físico" e não ao "mundo real". É virtual porque "existe como uma possibilidade e se torna visível quando acessada", mas não deixa de ser real.

forma tudo pode ser replicado nos grupos WhatsApp. Como Martino (2015) afirmou, "em redes sociais on-line com alcance global, é muito difícil controlar informações", dado o "número incalculável de relações possíveis", o que dificulta formas específicas de controle. Assim, quanto mais conectadas essas redes estão, mais visíveis são os posts nelas, ainda mais capazes de serem "discutidas, pesquisadas, replicadas e reproduzidas" por outros usuários.

Neste contexto, para divulgar informações (positivas ou negativas) de uma Administração Tributária, não se enfrenta a dificuldade e a fragilidade de fazê-lo sobre uma pedra em forma de cunha, nem se enfrenta a temporalidade da resistência de um pedaço de papel. Hoje, as informações na forma de opinião, dados ou o que quer que seja, são tão leves quanto os elétrons em um pulso elétrico de um pouco. Em seu trabalho "Cultura de Conexão", Jenkins, Ford e Green (2014) fornecem o conceito de "propagabilidade", que pode ser definido como o potencial para as pessoas propagarem conteúdo, com ou sem a permissão do autor. É nesta "onda" de propagação que a boa gestão da comunicação em mídia social de uma instituição deve navegar, aproveitando as redes interligadas e o baixo custo de divulgação para difundir suas mensagens. Entretanto, assim como Jenkins et al. (2014) afirmam que o "paradigma da propagabilidade" pressupõe que tudo o que vale a pena "saber" circulará por todos os canais existentes, o oposto é verdadeiro. Uma mensagem que choca com seu público-alvo pretendido, seja por complexidade, tecnicidade ou falta de interesse visual, será deixada para trás e morrerá sem replicação.

Outra força das redes sociais é que os formadores de opinião não são mais necessários para a rápida transmissão de mensagens (os formadores de opinião são pessoas hiper conectadas, ou seja, com muitos seguidores, e que se tornaram referência em algum tópico). Estudos mostram que para uma "propagabilidade" bem sucedida, não é mais necessário que a mensagem chegue e seja transmitida por um "formador de opinião" (como um pastor "falando" com suas ovelhas); a informação acaba passando como ou mais rapidamente para pessoas dispersas com poucas conexões do que concentradas no "super-conectado" (Watts citado em Jenkins et al, 2014). O que importa é a informação interessante, compreensível e fácil de transmitir.

Já em 2010, uma pesquisa da rede de televisão americana CNN indicou que 50% das pessoas já tinham a tendência de compartilhar links de notícias que recebiam através de redes sociais digitais ou e-mail (Jenkins et al, 2014). Dados mais recentes fornecidos por DataSenado (2019) indicam que, no Brasil, este número já atinge 81% dos brasileiros⁶. A partir desta perspectiva, as administrações tributárias devem se tornar o principal centro de informação sobre seus assuntos, procurando tornar-se uma referência de informação confiável, mas principalmente estruturada de forma a motivar e facilitar esta "disseminabilidade", oportuna e de fácil compreensão. Independentemente do número de seguidores que a Administração Tributária tenha em sua rede, à medida que este nível for atingido, suas mensagens serão replicadas e "ressonadas" por aqueles que se interessarem por elas, qualquer que seja o

⁶ 20% disseram que fazem isso o tempo todo e 61% às vezes (DataSenado, 2019).

formato, como textos, vídeos, áudios ou mesmo um meme. Entretanto, deve-se observar que o conteúdo compartilhado pelas administrações tributárias deve ser estruturado de forma a motivar e facilitar esse compartilhamento.

5.2 A UTILIDADE DAS MÍDIAS SOCIAIS PARA AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

A importância da presença das administrações tributárias nas redes sociais digitais já havia sido destacada pelo Centro de Política e Administração Tributária da OCDE. Em seu Fórum de Administração Tributária, subgrupo de Serviços aos Contribuintes, produziu um briefing chamado Tecnologias de Mídia Social e Administrações Tributárias, onde aponta que é uma característica comum e principal das administrações tributárias exigir diferentes comportamentos de conformidade de seus "clientes" (contribuintes), mas que, no entanto, tal obediência e cumprimento geralmente tem um custo elevado e que é muito mais eficiente abordar e informar o contribuinte através da entrega antecipada de ações e informações específicas, num momento em que as redes sociais digitais apresentam às administrações tributárias oportunidades e valor (OCDE, 2011b).

Na prática, a partir desse momento, as redes sociais acabaram criando um mundo onde o indivíduo pode estar em vários lugares e aprender sobre vários tópicos através de seus olhos, dedos e smartphone, e pelo custo de um bilhete é possível espalhar uma mensagem através de milhões de mensagens compartilhadas. É por isso que as redes sociais digitais se tornaram a ferramenta mais econômica para difundir uma mensagem entre o público-alvo de uma instituição, e dado o enorme público que uma Administração Tributária precisa informar e as restrições orçamentárias que naturalmente sofrem, é impossível assumir os custos da publicidade em massa. É nesta realidade que as redes sociais digitais se tornam uma oportunidade de estar presente com o contribuinte-cidadão a um baixo custo, mesmo permitindo - e quando possível - feedbacks que podem ajudar nas ações divulgadas pelas administrações tributárias.

Embora pouco tenha sido escrito até agora, o tema tem atraído a atenção da OCDE. Em seu material "Tecnologias para uma melhor administração tributária: um guia prático para agências tributárias" (OCDE 2016), o órgão já observava que os padrões de comunicação estavam mudando, com as pessoas adotando cada vez mais as práticas de interação que surgiram com as redes sociais digitais, acostumando-se a mensagens curtas em vez de e-mails ou cartas impressas e mensagens de texto em vez de chamadas telefônicas. Assim, as administrações tributárias já deveriam avaliar a melhor forma de aproveitar este novo ambiente comunicativo, prestando atenção às lacunas culturais e etárias envolvidas no acesso às redes sociais.

Outro aspecto destacado no documento falou sobre a necessidade de agilidade na interação através de redes sociais a fim de manter o engajamento e contato com os colaboradores que adotaram esta forma de informar e interagir. E, em geral, o material já indicava que as administrações tributárias precisavam

de uma "estratégia digital abrangente" que, entre outros aspectos, abordasse a necessidade de os contribuintes sentirem que a forma de pagamento dos impostos não é complicada e de receberem soluções para as dificuldades com a tributação fora dos canais oficiais tradicionais.

Na mesma linha, a EUROsociAL já analisou que as Administrações Tributárias deveriam utilizar estratégias gerais para incluir o comportamento do contribuinte a fim de

- a) Aumentar as oportunidades de cumprimento voluntário, promovendo a conscientização dos serviços existentes para os usuários, fornecendo informações de qualidade e comunicando-se com os cidadãos em linguagem compreensível;
- b) Influenciar seu comportamento pessoal e social, conscientizando-os da importância da tributação, das penalidades por fraude e do impacto sobre a economia nacional,
- c) Promover a confiança em uma Administração Tributária justa, ser transparente sobre os resultados obtidos e suas estatísticas e gerar a percepção de que a Administração Tributária escuta, compreende e interage com o cidadão ou contribuinte com respeito e empatia.

Em outras palavras, que melhor maneira do que as redes sociais digitais para atingir esses objetivos?

Baixo custo

Como Williams (2021) disse em seu artigo "A necessidade de melhorar a eficiência das administrações tributárias" publicado no blog CIAT, "a principal responsabilidade de um AT é coletar o montante adequado de impostos devidos ao governo ao menor custo possível para o público" e como ele acrescenta abaixo, a forma mais eficaz é através do cumprimento voluntário.

Diante de restrições orçamentárias cada vez mais apertadas, os gastos com publicidade em massa, que, como mencionado acima, tem um alto custo e duração proporcional ao espaço ou tempo adquirido, não faz parte da realidade, nem será no período pós COVID-19. As redes sociais digitais, por outro lado, além de serem perenes (disponíveis ao leitor 24 horas por dia), chegam a todos com um smartphone (no Brasil, 97,6% dos usuários de Internet têm um smartphone (Google e McKinsey, 2019) e 98% deles acessam a Internet através dele (DataSenado 2019) e custam essencialmente apenas o salário dos funcionários que atuam em suas gestões.

É neste contexto de baixo custo e alta penetração que surge o trabalho de mídia social digital como uma excelente opção na busca do cumprimento voluntário de baixo custo através da geração de um senso de risco, discutido abaixo.

Percepção de risco

É um entendimento bem estabelecido que a percepção da punição é um dos

principais fatores que levam ao cumprimento das ordens legais, especialmente as obrigações fiscais. As redes sociais digitais surgem como uma excelente ferramenta para divulgar os resultados das auditorias da Administração Tributária, tanto na área de impostos internos quanto na área aduaneira. A constante demonstração de que as infrações são identificadas, assim como suas consequentes penalidades, criará a imagem de uma Administração Tributária sempre vigilante. Entretanto, a estrutura das mensagens utilizadas para tais divulgações deve despertar o interesse pela leitura e compartilhamento, aspectos que serão discutidos mais adiante neste documento.

Transparência

A Lei de Acesso à Informação⁷ deixa claro em seu oitavo artigo que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente dos requisitos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou mantidas sob custódia por eles". Mais especificamente, Williams (2021) salienta que é necessário lembrar que "as administrações tributárias têm a responsabilidade de informar sobre seu desempenho e realizações relacionadas aos objetivos da organização", o que inclui mais do que apenas divulgar ações pontuais, mas também sua responsabilidade perante a sociedade a que devem servir. E mesmo que tais informações sejam de natureza burocrática e técnica, é essencial que todos saibam que elas estão disponíveis para todas as partes interessadas.

As redes sociais digitais são, finalmente, fortes aliados da idéia de governo aberto e, como apontam Criado e Rojas-Martín (2013), o uso dessas ferramentas da Web 2.0 gera "um novo cenário de colaboração, transparência, participação e responsabilidade dentro da esfera pública" e "pode ajudar a gerar um maior clima de confiança para com os cidadãos". Através das redes sociais, o cidadão é falado diretamente, sem o filtro dos veículos de comunicação tradicionais, e desta forma é possível gerar empatia na relação entre as partes.

Redução da demanda nos canais de serviço do contribuinte

Os desenvolvimentos fiscais geram demanda por explicações adicionais sobre como cumpri-los, e não adianta para a Administração Tributária ter vários canais de serviço disponíveis para os cidadãos ou contribuintes se eles não souberem que existem ou como acessá-los. Com a constante diminuição do número de funcionários disponíveis para trabalhar no serviço presencial ou no helpdesk telefônico, por exemplo, a existência e facilidades de canais alternativos de serviço deve ser um tópico constante de divulgação nas redes sociais digitais, não apenas permitindo que aqueles que precisam do serviço se conscientizem disso, como qualquer pessoa pode facilmente compartilhar tais informações com aqueles que sabem que precisam recebê-las na velocidade de dois cliques na tela.

⁷ Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011, publicada no mesmo dia em uma edição adicional do Diário Oficial da União. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Entretanto, a constante reavaliação da estratégia de comunicação nas mídias sociais deve fazer parte da estratégia, considerando o que se pretendia alcançar e quais eram os resultados. Por exemplo, a administração tributária dinamarquesa, como declarado na OCDE (2011b) já destacou o reflexo de seu desempenho em mídia social digital na redução da carga de trabalho esperada: "toda vez que aprendemos com os usuários e fazemos mudanças oportunas, recebemos menos chamadas para nosso call center, reduzindo assim as horas-homem gastas em telefones".

Facilitação da conformidade legal e cobrança de impostos

O objetivo final de qualquer administração tributária é cobrar o valor correto do imposto devido ao governo dentro do prazo legal. Mas para isso, é necessário ajudar o contribuinte a cumprir suas obrigações com a consciência de que o que ele está fazendo é correto, mas também saber como fazê-lo sem gastar esforços desnecessários, e consciente dos riscos e prazos. O uso de redes sociais digitais é uma forma de prestar essa ajuda ao contribuinte a baixo custo, como mencionado, e de forma constante e direta, informando como cumprir, mas também gerando a sensação de facilidade e justiça no cumprimento. Afinal de contas, além da simplificação fiscal, é necessário fazer com que a sociedade a perceba.

Auxiliar outras áreas da Administração Tributária no monitoramento do impacto de seus projetos sobre os contribuintes

O uso de redes sociais digitais para monitorar os resultados dos mais diversos projetos implantados para o contribuinte faz dessas ferramentas instrumentos úteis para observar o nível de sucesso (ou não) e o impacto de tais projetos. Por exemplo, é possível monitorar quase que instantaneamente a reação dos contribuintes a um novo serviço oferecido, uma nova aplicação criada, uma mudança legal, uma simplificação fiscal, em outras palavras, a qualquer ação da Administração Tributária que impacte o cidadão ou o contribuinte. Este aspecto torna a área de gestão da rede social verdadeiramente "transinstitucional", já que ela atravessa toda a estrutura da Instituição sempre que eles precisam entender a reação dos contribuintes a seus projetos.

Avaliação e construção da imagem da Administração Tributária

Primeiramente, ao criar um canal ativo de comunicação com cidadãos e contribuintes através de redes sociais digitais, você também acaba criando uma forma rápida e de baixo custo de avaliar a percepção da sociedade sobre a ação divulgada, bem como da própria instituição, se você avaliar o conjunto de mensagens publicadas. Almeida, citado em Bueno (2015), enfatiza que a organização deve prestar atenção a quaisquer discrepâncias entre as percepções de como a organização se vê a si mesma e como os outros a veem. Entre os funcionários da Receita Federal do Brasil, há anos existe uma ideia comum de que a agência é respeitada e admirada pela sociedade brasileira, mas será que

essa imagem seria consistente com a verdadeira? Será que ela sobreviveria a um escrutínio de opiniões através da distância e do quase anonimato das redes sociais?

Castresana e Sanchez (2021) enfatizam que a congruência é necessária entre a imagem coletiva da Administração Tributária (como os cidadãos a veem), com sua "identidade" (como ela realmente é) e também com a imagem que quer transmitir (como quer ser percebida pela sociedade). Um exemplo positivo na Administração Pública Brasileira pode ser visto na imagem criada pela Polícia Federal Brasileira. Ao seguir qualquer mensagem desta agência de segurança pública, há uma grande predominância de comentários positivos sobre o desempenho da agência, respeitados como imparciais (ela investiga e prende a todos, não apenas os mais fracos) e competentes (o resultado de suas investigações é sempre percebido como correto). Entretanto, a situação oposta é observada nas redes sociais da administração tributária federal brasileira, que serão discutidas mais adiante neste documento.

Apoio à educação fiscal

As ações de educação fiscal podem se expandir além do contato pessoal com seu público-alvo e fazer uso das diversas formas de comunicação (áudio, vídeo e imagens) das redes sociais na luta para melhorar a compreensão e a aceitação da tributação pela sociedade. Se construído em uma linguagem que o público entende e usa em sua vida diária, o destino da tributação pode ser explicado muito bem na medida em que o cidadão percebe o retorno dos serviços públicos.

Da mesma forma, por exemplo, explicar ao cidadão por que existe inspeção alfandegária após um voo internacional cansativo através de apreensões de drogas (ou evasão de moeda interceptada durante o embarque) leva a imagem deste trabalho além da mera execução de procedimentos rotineiros, mas de uma constante proteção da sociedade. Recentemente, os episódios da série documental "Aeroporto - Área Restrita Brasil" no Discovery Channel, que mostra a atuação da equipe de fiscalização aduaneira no Aeroporto Internacional de São Paulo (Brasil), revelaram ao público uma atuação que muitos acreditam (devido à falta de publicidade sobre nossas atividades) ser de responsabilidade exclusiva de outros órgãos. E quantas prisões interessantes e inusitadas feitas pela alfândega ainda estão sendo reveladas e mostram que a Administração Tributária Brasileira vai além da cobrança de impostos?

Rápida reação a crises e fake news associadas à tributação

É através das redes sociais que as crises proliferam hoje em dia. Não há mais a possibilidade, por exemplo, de tentar intervir com jornalistas e editores de veículos de imprensa e explicar-lhes que uma determinada situação não aconteceu como inicialmente parecia. Uma crise que começa hoje chega ao público através das redes sociais ao mesmo tempo, independentemente da distância entre as pessoas. Com as redes sociais, não há mais crises locais ou regionais, mas sim nacionais. E somente através deles é possível responder.

Mas para obter um bom resultado nestas situações, as redes sociais digitais das administrações tributárias devem ser ativas, participativas e conhecidas, ou seja, já devem ser um ponto de referência entre os usuários nas áreas em que trabalham. Uma estratégia de mídia social que já está exponencialmente consolidada acelera a resposta a um esclarecimento. Da mesma forma, também pode atuar no desafio e na imitação de fake news em assuntos relacionados ao trabalho do Órgão.

Segmentação: alcançar o público certo com a mensagem certa

Um exemplo pode ser visto na criação de material destinado a contadores profissionais para que eles possam utilizar essas informações bem condensadas e precisas em suas próprias divulgações aos seus clientes, agregando valor ao serviço que prestam enquanto ampliam o escopo das informações criadas pela própria Administração Tributária.

5.3 "MENSAGEM INSTITUCIONAL" - CONCEITO E IMPORTÂNCIA PARA AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Comunicar bem é mais do que transmitir uma simples mensagem e fazê-la passar. Comunicar a mudança de um prazo para o cumprimento de uma obrigação acessória é muito mais limitado do que comunicar que a mudança desse mesmo prazo se destina a ajudar os contribuintes afetados pela pandemia, reforçando a imagem de uma Administração Tributária que é parceira e apoiadora da economia nacional. Indo além de informar que uma determinada operação contra fraude fiscal devolveu uma quantidade considerável de recursos aos cofres públicos, mas mostrando claramente que a Administração Tributária pune aqueles que não cumprem a legislação tributária, reforçando positivamente aqueles que cumprem e gerando uma percepção de risco naqueles que não cumprem. Da mesma forma, as toneladas de produtos de contrabando apreendidos pela alfândega constituem mais do que um número significativo em quantidade ou peso; também mostra uma administração tributária que protege a sociedade que serve dos produtos nocivos e também combate a concorrência desleal. É nesta linha de raciocínio que o conceito de mensagem institucional pode ser compreendido, ou seja, vai além de informar, mas também criar/reforçar uma imagem forte e positiva da Administração Tributária que emite essa mensagem.

Portanto, conforme analisado por Sais (2019), as mensagens institucionais de uma administração tributária podem ser definidas como as ideias expressas em palavras ou imagens que fazem seu público-alvo conhecer, sentir ou fazer algo que a instituição está visando. Como mencionado no primeiro parágrafo deste tópico, ele vai além do que basicamente deve ser relatado, acrescentando à mensagem uma percepção mais profunda de que a administração tributária quer que a sociedade entenda. Para resumir:

SAIBA		SINTA	FAÇA
<ul style="list-style-type: none"> - que a tributação existe para o bem da sociedade como um todo - que existem canais que podem ajudar os contribuintes mais rapidamente do que o serviço presencial 		<ul style="list-style-type: none"> - risco percebido de penalidade se as obrigações tributárias ou alfandegárias não forem cumpridas - que a Administração Tributária trabalha com justiça fiscal, protegendo os contribuintes e combatendo a concorrência desleal 	<ul style="list-style-type: none"> - que cumpra voluntariamente suas obrigações fiscais principais ou acessórias

Tabela 1 - Mensagem institucional na administração tributária.
Fonte: Saís 2019, com adaptações.

É importante salientar que a "alma" da mensagem institucional deve estar presente em toda a mensagem divulgada - incluindo imagens - e não apenas no texto escrito ou falado. Os gráficos e imagens divulgados devem estar de acordo com a ideia da mensagem institucional, como, por exemplo, a utilização de gráficos de fácil compreensão quando se trata de ações de simplificação fiscal ou de funcionários e instalações uniformizadas e padronizadas, a fim de transmitir a ideia de organização na inspeção aduaneira e prontidão para a ação.

5.4 OS RISCOS ENVOLVIDOS NO USO DAS MÍDIAS SOCIAIS PELAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Ao analisar as vantagens do uso de redes sociais pelas administrações tributárias, é importante analisar os riscos envolvidos em tal ação e que devem ser levados em conta ao criar uma estratégia de comunicação sobre redes sociais digitais. A exposição a tantas pessoas on-line, com potencial para trocas quase instantâneas, torna necessário criar ações que evitem os seguintes problemas:

- Violação do acesso à rede (ataque hacker): mesmo que um perfil de mídia social não se conecte de forma alguma aos sistemas de informação de uma administração tributária, tal evento cria uma percepção de fraqueza na segurança de sua tecnologia de informação, talvez dificultando a aceitação de qualquer serviço disponível na Internet.

- Divulgação de informações imprecisas ou incorretas: Dada a ampla gama de atividades, é indiscutivelmente impossível para um funcionário compreender todos os tópicos de uma administração tributária. Portanto, a gestão das redes

sociais digitais deve ter uma divulgação passo a passo, incluindo uma verificação nas mídias sociais, a fim de evitar situações embaraçosas como "erramos" e "erros de digitação", que comprometem a imagem do Órgão e a confiança nas mensagens ali postadas.

- Utilização por funcionários não autorizados: A área que gerencia os perfis das mídias sociais deve ter e seguir regras de acesso rígidas para evitar a publicação de mensagens que não atendam ao padrão de qualidade, reduzindo a confiança nas informações divulgadas em suas redes sociais digitais.

- Possuir e monitorar regras para o uso das redes sociais pessoais de seus funcionários: como um campo de interação per si, as redes sociais digitais acabam estimulando opiniões e debates. Um funcionário da administração tributária, por mais bem-intencionado que seja, usando sua posição como funcionário para dar autoridade a uma opinião, acaba fazendo os outros acreditarem que ele ou ela está falando em nome da instituição.

- Adotar um viés político e não técnico: como a própria administração tributária, sua mídia social digital deve ser usada como uma ferramenta do Estado e não do governo. Esta percepção deve ser clara em todos os seus cargos, e tal filtro não deve faltar na pré-avaliação de cada mensagem. A mesma atenção deve ser dada às questões internas e às questões sindicais entre os funcionários da administração tributária.

- Momento inoportuno: é necessário ter senso comum e avaliar a oportunidade de divulgar uma certa mensagem. Em uma observação muito precisa, Zuazu (2014), ao analisar a importância da comunicação nas administrações tributárias, destacou a sensibilidade que certas questões podem ter, dependendo do que possa estar acontecendo na sociedade. No que ele chamou de avaliação do "clima fiscal", ele ressaltou a importância de analisar antecipadamente a relevância de dar a conhecer um determinado assunto à sociedade. Por exemplo, se uma campanha contra a fraude ao imposto de renda pessoal é divulgada ao mesmo tempo em que funcionários do governo e políticos estão envolvidos em escândalos que não foram descobertos pela administração tributária, pode criar a sensação de que suas ações só visam os pequenos e acabam protegendo os poderosos.

5.5 AS REDES SOCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Levando em consideração as características da comunicação entre a Administração Tributária e os contribuintes, este trabalho escolheu selecionar, entre as redes sociais digitais existentes e mais difundidas, aquelas consideradas mais adequadas para este relacionamento: YouTube (compartilhamento de conteúdo de vídeo); Twitter (compartilhamento de microtexto); Instagram (compartilhamento de imagens com textos curtos); Facebook (rede ampla); LinkedIn (rede de nicho); e Spotify (representando redes de compartilhamento

de áudio tipo Podcast).

O que levou este trabalho a selecionar as redes acima é sua popularidade no Brasil (tabela abaixo), além do fato de que elas cobrem todos os tipos de redes sociais disponíveis de acordo com o tipo de conteúdo compartilhado, portanto, para redes sociais não listadas acima, as características da rede similar podem ser levadas em conta. Será através destes meios que as administrações tributárias poderão publicar suas mensagens, devidamente adaptadas a cada meio, para que cada conteúdo possa ser replicado pelos usuários em suas contas nestas redes ou por aplicativos de mensagens em WhatsApp ou Telegramas.

Mas, como destacado pela OCDE (2011b), a implantação bem sucedida de uma estratégia de ação de mídia social digital depende principalmente da escolha correta e informada dos objetivos/objetivos a serem alcançados, considerando as características e relevância de cada um, seja ele apropriado ou não para a estratégia da instituição, e a capacidade da equipe que irá então gerenciar o tópico divulgado.

	Para notícias	Uso geral
Facebook	54%	76%
WhatsApp	48%	83%
YouTube		82%
Instagram	30%	61%
Twitter	17%	32%

Tabela 2 - Principais redes sociais digitais no Brasil e sua utilização (em%). Fonte: Instituto Reuters (2020)

Da mesma forma que os comerciais variam em conteúdo dependendo do formato escolhido (seja impresso em um jornal, ou vídeo na TV, ou na parede de uma estação de metrô), e que as notícias também variam em estrutura e forma de redação, quer sejam publicadas em uma revista, em uma estação de rádio ou em um noticiário de TV, as publicações em redes sociais digitais também irão variar muito dependendo da rede escolhida. A estratégia de ação da Administração Tributária em redes sociais digitais deve abordar cada uma individualmente e, se necessário, começar a utilizar cada uma delas ao mesmo tempo, começando em uma fase informativa (utilizando como divulgação unidirecional) até chegar à fase final, ou seja, a fase interativa (na qual ocorre a interação entre a Administração Tributária e os cidadãos que comentam suas publicações).

YouTube

De acordo com o estudo publicado pelo Google e McKinsey (2019), de 2015 a 2019 o consumo de vídeos online no Brasil cresceu 135%, com 86% dos internautas brasileiros assistindo vídeos online constantemente, o que fez o

Brasil alcançar o terceiro "play time" de vídeos do YouTube no mundo.

O estudo também indica que 9 em cada 10 brasileiros usam o YouTube para ganhar conhecimento, indicando que é uma rede social ideal para disseminar informações explicativas como (mostrar como fazer algo, por exemplo, na aplicação oficial de uma declaração de bagagem em voos internacionais).

Em termos de público alvo, no Brasil, o YouTube tem um amplo alcance atingindo mais de 70% de uso em todos os grupos geracionais. Mas como mostrou o e-Marketer (2020b), ele tem uma presença maciça nos hábitos dos usuários entre 16 e 24 anos (principalmente a geração Z), sendo que 95% deles utilizam a rede comumente.

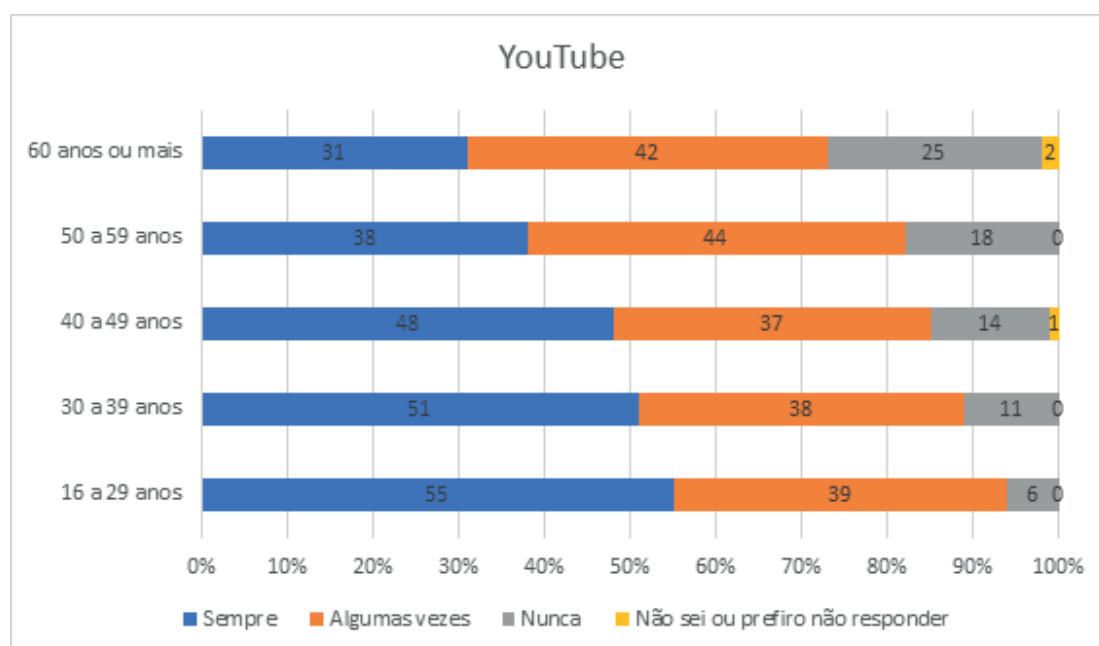


Tabela 3 - Uso do YouTube por faixa etária. Fonte: DataSenado 2019

Twitter

Tem um alto grau de propagação (potencial de "viralidade") e, portanto, atinge um rápido poder de divulgação, o que o levou a se tornar uma das principais fontes de informação para os jornalistas de hoje. Portanto, deve ser utilizado sempre que a Administração Tributária precisar informar a imprensa.

Com relação à penetração no Brasil, o Instituto Reuters (2020) indicou que o uso do Twitter na busca de informações e notícias cresceu 17% nos últimos 5 anos, semelhante ao crescimento observado nos Estados Unidos e um pouco abaixo da Espanha (20%), o que mostra que, embora seja um blog de microtexto, ainda é uma referência para informação rápida, que provavelmente se conecta a uma página da Internet onde esta informação está mais desenvolvida. Neste sentido, sempre que for necessário divulgar material complementar em profundidade, é preferível avaliar inicialmente se estas informações se encaixam no espaço de uma imagem e, caso contrário,

fornecer um link para uma página ou vídeo, por exemplo, juntamente com o texto.

É a rede social da Geração X, uma faixa etária que a utiliza desde seu início e conta com ela como uma importante fonte de informação. E em termos de frequência de uso, estudos de Sweeney (2019) que analisaram o uso de redes sociais digitais pelo setor público apontam para um número máximo de 5 posts por dia. No entanto, estes posts não precisam tratar de questões diferentes; pelo contrário, o autor indica a necessidade de retocar uma divulgação várias vezes ao dia, mantendo o tópico, mas utilizando texto diferente, para manter o tópico "vivo" na linha do tempo dos usuários.

Finalmente, devido à velocidade com que os usuários podem postar, é a rede ideal para monitorar possíveis crises, especialmente as localizadas. Uma vez identificadas as menções à Receita Federal em situação negativa, mesmo em uma pequena cidade do interior, a área de gerenciamento de mídia social pode alertar a unidade para entender a escala do problema e agir se ainda não o tiver feito.

Instagram

De acordo com estudos fornecidos pela e-Marketer (2020b), das 4 principais plataformas de redes sociais digitais, a Instagram é a que mais crescerá a partir de 2020 no mundo. No Brasil, no entanto, houve um grande aumento de 30% usando-o como fonte de informação e notícias (Reuters Institute 2020) nos últimos 5 anos, algo que se destaca se comparado, por exemplo, com a Espanha, onde, pelas mesmas razões, cresceu 17%.

É a rede social da "imagem", e embora em vez de uma imagem estática seja possível postar um vídeo ou mesmo um texto convertido em uma imagem, este formato deve ser focalizado. Como Sweeney (2019) destacou, também é preferível publicar imagens originais, o que é mais atraente do que usar um banco de imagens. A dificuldade de produzir imagens atraentes relacionadas ao tópico de impostos, inspeção e coleta é compreensível, porém, tais publicações podem ser embelezadas com alguma informação de texto breve sobre a imagem que destaca o que é enfatizado nessa divulgação, como um valor ou porcentagem considerável. É utilizado principalmente pela geração Millenials (Y), embora também tenha uma boa penetração com a geração Z.

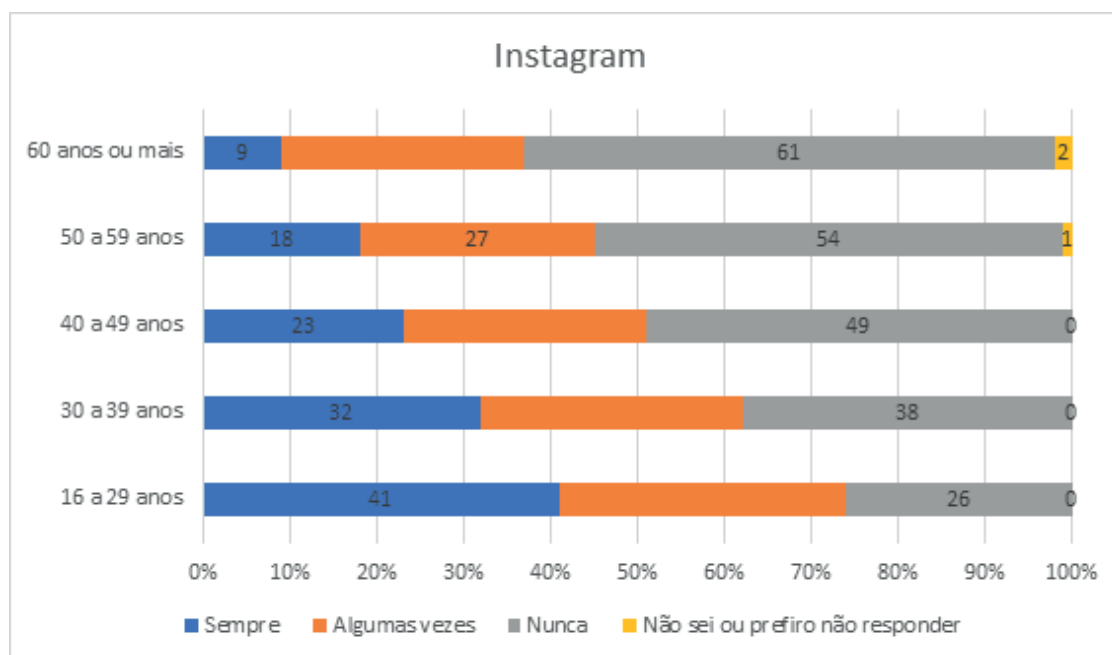


Tabela 4 - Utilização do Instagram por faixa etária.
Fonte: DataSenado 2019

Facebook

Mesmo que não esteja crescendo como no passado, ainda está muito presente na vida diária dos usuários, especialmente nas classes mais pobres. É utilizado como fonte de notícias, especialmente através de vídeos, que devem ser levados em conta na divulgação através deste formato no YouTube. Segundo o Instituto Reuters (2020), 94% dos usuários de Internet no Brasil acessam a Internet para obter informações, bem acima da média mundial de 85%. Em comparação com o resto do mundo, o consumo de notícias no Facebook no Brasil, nesta mesma pesquisa, quando perguntados se o tinham feito na última semana, 84% dos brasileiros responderam sim, um número muito maior do que nos outros países aqui analisados (Argentina 70%, Espanha 68%, Portugal e Canadá 62%, com uma média mundial de 67%).

Tem um perfil generalista, portanto pode - e deve - receber publicações sobre todos os tópicos divulgados pela Administração Tributária. De preferência, deve sempre conter material complementar, como uma imagem que ilustre ou complemente as informações no texto, vídeos ou um link para outras informações. E de acordo com os estudos de Sweeney (2019), uma boa estratégia de serviço público no Facebook cobre até 2 mensagens por dia, caso contrário, de acordo com a lógica da plataforma, as mensagens anteriores serão perdidas na linha do tempo do usuário.

LinkedIn

O LinkedIn, por sua vez, alcança um público mais específico, já que é uma

rede de conexão profissional. Precisamente por este motivo, sua utilização deve se concentrar em informações mais técnicas e completas, tratando sempre do tema divulgado com mais profundidade do que em outras redes sociais. De acordo com Sweeney (2019), a estratégia deve ser limitada a um posto por dia, e deve ser usada como prioridade na criação de algum material técnico, criado especialmente para profissionais envolvidos nas áreas de especialização da Administração Tributária. Também é possível tirar proveito da possibilidade de criar grupos diferenciados de acordo com o tema/assunto, criando uma diferença entre a divulgação de temas gerais ou mais específicos com trabalho aduaneiro ou tributário interno.

Spotify

A rede social podcast⁸, segundo o Reuters Institute (2020), tende a ser mais utilizada pelas gerações mais jovens, especialmente Z e Millennials. e-Marketer (2020b) corrobora esta posição:

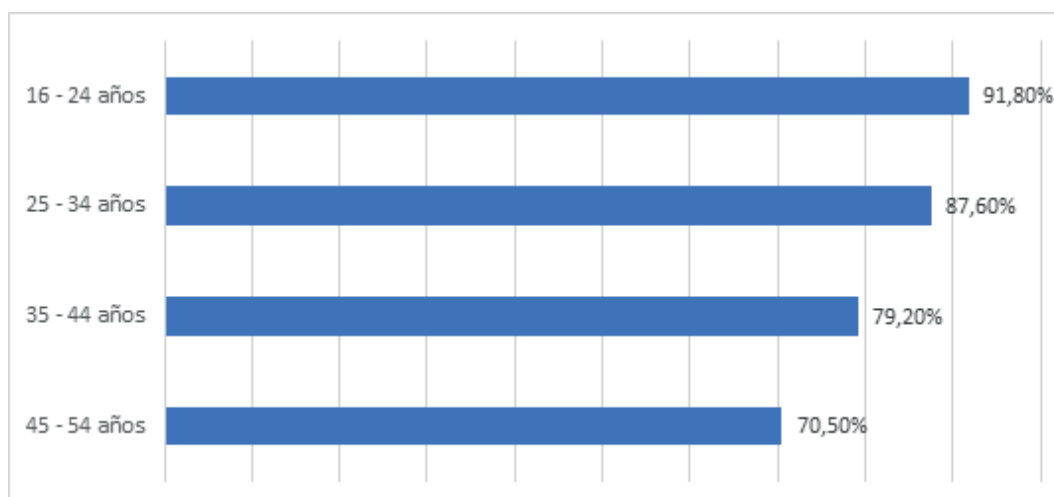


Tabela 5 - Uso de serviços de áudio com podcasts por faixa etária entre usuários de Internet no Brasil. Fonte: e-Marketer (2020b)

O mesmo estudo destaca a prevalência de seu uso pelas classes mais ricas, e referindo-se mais especificamente a seu uso como fonte de informações e notícias, o Reuters Institute (2020) destaca que embora os podcasts contenham principalmente informações gerais (como esportes e estilo de vida), os mais ouvidos são aqueles que lidam com notícias e política. Segundo Alves (2019), o Brasil é o país com o segundo maior consumo de podcasts através de sua plataforma, atrás apenas dos Estados Unidos. E os números indicam um grande potencial de crescimento no Brasil: quase 1/3 dos usuários de Internet

⁷ De acordo com o Dicionário Oxford, um podcast é uma "transmissão de rádio ou televisão que um usuário pode baixar da Internet por pré-inscrição e ouvir em um computador ou em um player portátil". Obtido em www.google.com.br/search?q=definici%F3n+de+podcast

no Brasil utilizam-no para ouvir podcasts, um número ainda abaixo da média global (31%) e em outros países como Espanha (41%), Estados Unidos (36%), Argentina (34%) e Canadá (33%) (Reuters Institute, 2020 e Spotify, 2018).

Sua utilização pela Administração Tributária pode ter uma estratégia um pouco semelhante à do LinkedIn, que se concentra na comunicação com os profissionais que estão relacionados com as áreas de atividade da Instituição. Como os usuários têm o hábito de ouvir o podcast enquanto se deslocam entre casa e trabalho, é importante produzir material de qualidade que seja leve e agradável de se ouvir, evitando a mera leitura de informações técnicas. A simulação de entrevistas com um funcionário especialista no assunto pode humanizar o podcast, criando um verdadeiro senso de notícia, bem como variar a voz utilizada. Também é interessante criar podcasts separados para questões relacionados a tributos internos e questões aduaneiras. Talvez os tópicos gerais possam ser reproduzidos em ambos, mas garantir a separação dos tópicos pode ter a capacidade de reter os usuários, não os ocupando com tópicos que não lhes interessam. Finalmente, na mesma linha do Spotify, existe a plataforma Tidal, que deve ser monitorada e, em caso de consolidação, utilizada.

5.6 DESAFIO DE COMUNICAÇÃO BIDIRECIONAL

A distribuição de informações através do ciberespaço disponível nas redes sociais expandiu a capacidade de interação entre as pessoas no ambiente telemático. Pode-se dizer que a figura do porteiro⁸, que selecionou as informações a serem divulgadas, cai no chão, e surge um espaço virtual onde o público pode interagir com o produtor da mensagem, assim como interagir com o próprio público. Como regra geral, estas são conversas assíncronas, ou seja, elas acontecem espalhadas por um período de tempo, pois os envolvidos não estão "conectados" ao mesmo tempo, mas outros indivíduos podem tomar consciência da discussão e também interagir, aumentando exponencialmente o potencial de dispersão do tópico em questão.

Entretanto, é um pouco tentador e até ingênuo pensar que a proximidade e a interação que as redes sociais criam são apenas repletas de potencial positivo. As discussões sobre questões de interesse público muitas vezes perdem o foco e se tornam espaços para disputas e explosões. Estas hostilidades foram estudadas por Martino (2015), que aponta que, em discussões virtuais, por haver uma separação entre "corpo e voz", esta desconexão acaba gerando uma sensação de impunidade, o que leva a um uso mais livre das palavras e gera discussões acaloradas, discursos agressivos e até ofensivos. Isso nos leva a refletir sobre a presença das administrações tributárias nas redes sociais e como agir nessas inevitáveis interações, pensando no meio ambiente (cada

⁸ No jornalismo, o porteiro "é um especialista encarregado de filtrar e controlar o acesso às informações que são coletadas na Web 2.0". Ele ou ela decide o que pode e não pode ser visto". Obtido em <http://uft-digital.wikidot.com/gatekeeper>

rede social analisada individualmente) a partir do significado para o público (contribuintes) e do valor que esse contato agregará na relação contribuinte-contribuinte.

Como analisa Vaynerchuk (2020), as redes sociais viraram a relação entre as instituições e seus "clientes" (no caso das Administrações Tributárias, cidadãos e contribuintes) de cabeça para baixo. Antes era possível ignorar reclamações e posições opostas sem se preocupar com as repercussões disso (pois as reclamações eram restritas a pequenos grupos ou diretamente à instituição), mas hoje a sociedade tem o poder de circular suas opiniões pelo mundo e prejudicar a imagem das instituições. Portanto, é importante conhecer seu público "cliente" (cidadãos-contribuintes), a fim de relacionar-se com eles de uma forma que seja produtiva para todos.

Tipos de usuários de Internet em redes sociais

Considerando o comportamento típico dos usuários, Bueno (2015) os categoriza como: agitadores, amantes da marca, colaboradores, duvidosos, especialistas, desapontados e reclamantes. A importância de compreendê-los está na possibilidade de identificar quais serão mais úteis na disseminação da mensagem da Administração Tributária - e levá-los em conta ao criar o conteúdo - e quais tendem a gerar ruído na propagação desta mensagem - criando um padrão de como reagir a eles.

Tipo de usuário	Principais características	Como reagir
Agitadores	Eles se juntam aos comentários de outros que têm pontos de vista semelhantes. Comportando-se como "ativistas da causa". Eles querem atrair a atenção Eles usam uma linguagem exagerada e às vezes grosseira.	Responder a <u>este</u> comentário tende a não gerar resultados positivos. Sugere-se não responder ou, em caso de indelicadeza, apagar o comentário.
Amantes da marca	Eles atuam como "embaixadores" da instituição. Publicar declarações ou relatórios de apoio que apoiem o conteúdo original. Eles são capazes de defender a instituição em face de comentários contrários de outros usuários.	Estes são comportamentos a serem encorajados e, como geralmente não são uma ocorrência comum, é possível tentar responder a todos eles, seja com respostas padronizadas de agradecimento (se não houver nada a acrescentar), ou referindo-se a informações adicionais.
Parceiros	Compartilhar opiniões e sugestões De alguma forma eles querem ser ouvidos Suas sugestões podem mostrar uma lacuna ou falha no conteúdo originalmente publicado.	Como provavelmente eles têm as mesmas dúvidas que outros usuários que não comentaram, é importante prestar atenção a este tipo de comentários e, dependendo do tópico em discussão, responder indicando o link <u>onde</u> você pode ir mais fundo no assunto.
"Tira-Dúvidas".	Eles estão procurando um atalho para uma simples pergunta que, em sua opinião, deve ser incluída na mensagem originalmente publicada ou não vale a pena procurar.	A mesma indicação que acima.
Especialistas	Eles mostram que já têm algum domínio do assunto Procura aprofundar o que tem sido revelado	Se possível, responda com o máximo de detalhes possível ou forneça um link para onde você possa ler mais sobre o tópico.
Desapontado	Eles têm relatos pessoais negativos de experiências recentes. Eles mencionam frequentemente que confiaram na instituição, mas ficaram desapontados. Linguagem sentimental e longos discursos	Se o comentário permanecer dentro dos níveis de respeito, dentro da capacidade da equipe, responda na linha de que o T.A. lamenta o que aconteceu, indicando um link onde o usuário poderia ter obtido informações sobre seu problema ou, se for o caso, encaminhá-los ao ombudsman ou ao site do ombudsman.
Reclamadores	Eles utilizam linguagem detalhada e apelos dramáticos. Eles destacam a insatisfação de longa data com a instituição Muitas vezes eles postam o mesmo comentário repetidamente e em várias redes sociais.	De forma mais sucinta, adapte as sugestões acima.

Tabela 6 - Perfis de usuário, funções de comentário e linha de resposta sugerida. Fonte: Bueno (2015), com adaptações.

Outra consequência da comunicação bilateral entre o contribuinte e a administração tributária através da interação digital pública ocorre quando a parte protegida pelo sigilo fiscal da relação (o contribuinte) acaba extrapolando o que antes era restrito à sua privacidade e expõe posições contrárias ao bom cumprimento fiscal. E se um contribuinte publica declarações como "é por isso que eu não pago impostos", "meu ex-marido ou ex-mulher nunca seguiu uma certa regra e nunca foi pego", ou "meu concorrente X nunca declarou uma certa obrigação e você nunca o inspecionou como faz comigo! Tais declarações devem ser tomadas como uma espécie de denúncia? Devem ser respondidas?

Interação das mídias sociais: uma abordagem esquemática para ajudar a gerenciar as redes sociais

Como é inevitável não estar presente nas redes sociais, a área de gestão de comunicação das Administrações Tributárias deve estar preparada para lidar com a interação com os contribuintes-cidadãos. Mais detalhes sobre a estrutura e as características desta área serão discutidos posteriormente, portanto, neste ponto vamos nos ater a um esboço sugerido de ação na gestão dos comentários com base na bibliografia avaliada.

Entendendo que as redes sociais se baseiam na ideia de feedback, em um fluxo contínuo de informações e respostas trocadas (Martino, 2015), as instituições devem estar preparadas para manter esse fluxo em um nível útil e respeitoso, dentro de sua capacidade de resposta. Assumindo que a interação ocorra nos perfis das redes sociais da Administração Tributária, haverá uma primeira publicação da própria Administração Tributária, comunicando uma mensagem de interesse, e a partir desse momento os usuários (cidadãos-contribuintes) reagirão a ela na forma de comentários abertos sobre as mesmas redes sociais.

Assim, a característica de interação levará em conta as características do comentarista (tabela acima) analisadas à luz do comentário em si. Tal interação foi analisada por Primo (2016), que sob adaptações às características de um serviço público alfandegário teria:

Tipo de comentário	Reação ao comentário	
	<i>Preferencial</i>	<i>Não-preferencial</i>
Ordem	Orientação	Sem resposta
Sugestão	Aceitação	Rejeição
Avaliação	Acordo	Discordância
Pergunta	Resposta esperada	Esperada ou sem resposta
Censura	Negação	Admissão

Tabela 7 - Relação entre as características do comentário e a reação ao mesmo. Fonte: Primo (2016), com adaptações.

Antes de analisar cada linha de posicionamento, é necessário estar ciente de que, se uma instituição optar por aproveitar as possibilidades e oportunidades oferecidas por uma ferramenta como as redes sociais, é necessário aceitar o peso que tal ação implica. Transformar suas redes em meros "cartazes na parede", sem utilizar a interação, além de desperdiçar oportunidades, também é decepcionante para aqueles que estão do outro lado e gera opiniões negativas sobre a instituição. Permanecer em silêncio quando se espera por uma resposta pode, no mínimo, parecer negligência (nada a declarar = não me importo com meu público), enquanto uma resposta esclarecedora que é replicada pelas redes significa menos trabalho para prestar atenção ao contribuinte mais tarde.

Dito isto, deve ser entendido que, como Vaynerchuk (2020) assinalou, as pessoas frequentemente atacam através de redes sociais porque perceberam que é a única maneira de obter algumas respostas. Um cidadão "reclamador" pode ter sido um "parceiro" que não recebeu a atenção esperada várias vezes. Entretanto, a dificuldade das pessoas é notória, e o objetivo deste raciocínio não é sugerir que todas as respostas devem ser respondidas, mas que a equipe (em vista de sua capacidade) pode avaliar quais valem a pena responder e quais não valem, e a linha a ser seguida. Deve-se notar que a resposta dada hoje pode impedir que uma reclamação sobre a falta de resposta se multiplique em vários postos negativos, impedindo que outros resultados tenham um resultado ainda pior sobre a imagem da Instituição.

Solicitação - certos tipos de comentários são muito limitados quando se trata de uma administração tributária devido à óbvia questão do sigilo fiscal. Entretanto, é possível tomar a posição de orientação, indicando um link no website da Administração Tributária onde há informações que podem levar o contribuinte aonde ele quer ir. Esta resposta pode ser padronizada, já que cada tópico "solicitado" tem uma página com diretrizes gerais.

Por exemplo, um pedido de regularização em qualquer aspecto do registro, por mais simples que seja (retificação de uma carta em nome da empresa, ou uma data de nascimento), requer credenciamento por processamento específico. Uma resposta padrão pode ser escrita por tópico, por exemplo, indicando que para a segurança do usuário e do próprio registro, este serviço requer certas provas, e que uma lista do que é necessário e como fazê-lo pode ser encontrada em uma determinada página.

Sugestão - este é o tipo de comentário que merece grande atenção dos gerentes de redes sociais, pois pode ser a solução que somente um estranho poderia ver, ou alertar sobre alguma falha na mensagem que deu origem ao comentário, levando aos ajustes necessários. Uma resposta, mesmo que padrão, é bem-vinda, agradecendo ao usuário pelo tempo e sugestão e indicando o encaminhamento para a área responsável (se o gerente julgar necessário transmitir às respectivas áreas, em um único documento, as sugestões sobre cada tópico).

Por exemplo, na divulgação de uma nova forma de pagamento, um certo

aspecto pode não estar claro porque a mensagem foi utilizada em linguagem técnica que era óbvia para um funcionário da administração tributária, mas que levantou dúvidas para alguns contribuintes. É somente através desta sugestão que tal falha se torna aparente para aqueles que lidam com o assunto no dia-a-dia.

Avaliação - a avaliação denota um juízo de valor, que por sua vez fornece uma opinião qualitativa do contribuinte-cidadão em relação ao trabalho da Administração Tributária contido na mensagem comentada. Se estiver imbuída de críticas construtivas, uma ação semelhante à "sugestão" caberia; mas se for composta de uma mera explosão, dada a capacidade de resposta da área, uma resposta padrão.

Por exemplo, agradeça se a avaliação foi positiva, salientando que a Instituição permanece "vigilante" e constantemente melhorando seus padrões, treinando seus funcionários (conforme o caso), sugerindo um link para uma página com resultados positivos mais recentes sobre esse tópico.

Pergunta - por mais óbvio que possa parecer, a pessoa que pergunta está esperando uma resposta, mesmo que seja negativa. Para este tipo de comentário, o ideal seria responder a todos eles especificamente, o que deveria ser avaliado em função da capacidade da área. É o tipo de comentário que não deve ficar sem resposta, mesmo que normalmente indique um link para, por exemplo, um "Perguntas e Respostas" sobre esse tópico.

Por exemplo, se um contribuinte perguntar se seu caso específico é consistente com uma determinada obrigação fiscal, encaminhe-o para o website deste imposto ou daquela obrigação acessória.

Censura - como censura, consideramos todos os comentários cuja abordagem é discordar da mensagem inicialmente divulgada, sem qualquer sugestão ou crítica construtiva. Estes são os comentários mais sensíveis, cujo silêncio pode parecer aos que comentam - ou lêem - o acordo da Administração Tributária em relação ao que foi comentado. Dentro da estratégia de divulgação de cada assunto, é necessário imaginar as possíveis críticas que virão e preparar respostas padrão para que não haja dúvidas sobre a visão oficial da Instituição. Entretanto, se o conteúdo da reclamação contiver um erro por parte do usuário-colaborador, a melhor coisa a fazer é guiá-lo de forma clara, educada e, acima de tudo, coerente.

Por exemplo, se um comentário diz que os funcionários da administração tributária são corruptos, é necessário responder clara e diretamente que a instituição está atenta ao assunto, que os funcionários nesta situação são demitidos e que mesmo assim representa um número muito pequeno (destacando os "zeros" desta porcentagem) de funcionários, terminando com a sugestão de um link para a página de assuntos internos onde este fato é melhor explicado e onde é possível, por exemplo, apresentar uma reclamação.

Finalmente, há uma frase entre aqueles que trabalham na gestão das

mídias sociais que diz que os detestadores vão odiar, ou seja, sempre haverá detestadores e reclamadores que continuarão a agir desta forma sem mudar seu comportamento. Vaynerchuk (2020), especialista em interação com as mídias sociais, corrobora isso e aponta que não se deve preocupar muito com usuários que basicamente tendem a reclamar sem questionar, prestando demasiada atenção a eles. Nesses casos, não haverá ganho em desencadear esforços em um debate que não teve foco desde seu início. Nenhum trabalho será perfeito e nenhuma comunicação preencherá todas as lacunas exigidas por seu público-alvo. E espera-se que casos como o do Texas, EUA, onde um contribuinte reclamando da ação da Receita Federal jogou seu pequeno avião no prédio da administração tributária em Austin como forma de recuperar e "entregar" seus bens às autoridades fiscais (Langford e Ratcliffe, 2011).¹⁰

5.7 AS REDES SOCIAIS COMO FONTE DE INFORMAÇÃO NO BRASIL

Em uma sociedade onde a comunicação muda na velocidade do mundo digital, a forma como as pessoas obtêm informações também acompanha essas mudanças. Houve um tempo em que as pessoas eram informadas diariamente, quase como rotina, através dos jornais e dos noticiários noturnos; hoje em dia as informações chegam às pessoas através das redes sociais, muitas vezes encaminhadas sem que o usuário as tenha solicitado. Isto gera uma situação na qual não há mais lealdade à fonte das notícias, o que impacta diretamente nas estratégias de comunicação das instituições.

Como Sweeney (2019) destaca, o ciclo de notícias não é mais controlado por boletins de notícias de última hora e prazos para publicações impressas; hoje, a informação é totalmente influenciada pela "revolução do smartphone" e pelo desejo incessante de estar sempre informado. Além disso, a reação à pandemia da COVID-19 finalmente cimentou esta mudança de comportamento. Uma pesquisa recente do Instituto Reuters (2020) descobriu que o consumo de jornais impressos caiu drasticamente, pois o bloqueio social causado pela pandemia impossibilitou a distribuição física, acelerando ainda mais a busca de notícias on-line. Mesmo pessoas de gerações mais velhas, mais aderentes às informações impressas, tiveram que se adaptar a esta realidade e, uma vez adaptadas, terão dificuldade para trocar o consumo de informações on-line por informações "físicas".

Uma pesquisa realizada pelo Senado Federal do Brasil (DataSenado, 2019) retrata esta transformação no país. Conduzido com cidadãos residentes no Brasil, com 16 anos ou mais e com acesso à Internet, em termos de informação, o WhatsApp já se tornou a principal fonte de informação para os brasileiros. Independentemente de as pessoas receberem notícias inteiramente escritas através do WhatsApp ou links para outras redes sociais onde as informações compartilhadas são complementadas, já existe uma realidade consolidada

¹⁰ Langford, T. e Ratcliffe, R. G. (26 de julho de 2011). O homem furioso com a Receita Federal cai pequeno avião em escritórios federais em Austin. Chron. Obtido em <https://www.chron.com/spanish/article/Hombre-furioso-con-el-IRS-estrella-avioneta-1595201.php>

na vida cotidiana dos brasileiros que torna obrigatória a existência de uma estratégia de comunicação para redes sociais por instituições. Redes.

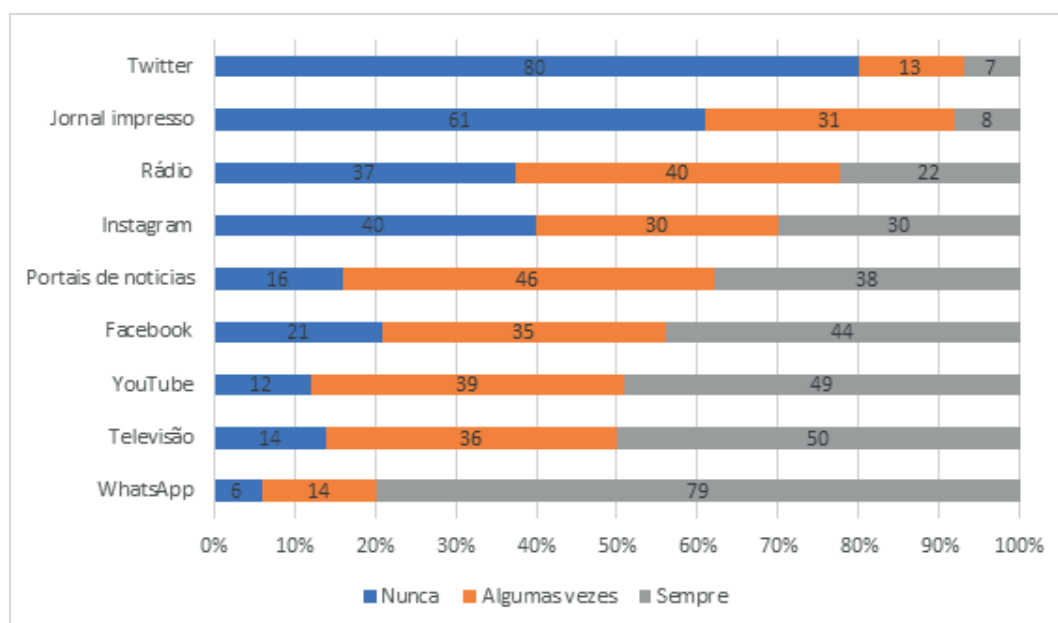


Tabela 8: Com que frequência os brasileiros utilizam os seguintes meios de comunicação como fonte de informação?

Fonte: DataSenado 2019

A pesquisa do Instituto Reuters (2020) corrobora esta visão e, ao comparar os dados pesquisados em 2013 e 2020, encontrou uma queda acentuada no uso da mídia tradicional como fonte de informação, ao mesmo tempo em que um crescimento vertiginoso nas mídias sociais.

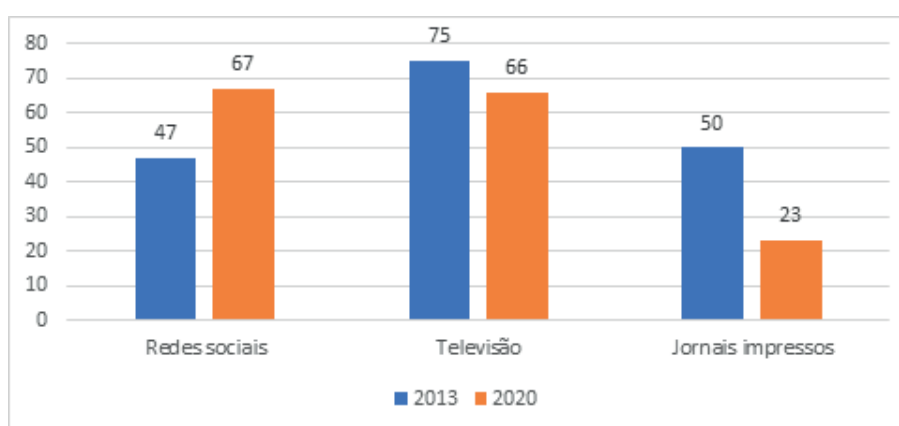


Tabela 9 - Principal fonte de informação para os brasileiros.

Fonte: Instituto Reuters 2020.

Outro aspecto a ser destacado é como esta informação é consumida. No mesmo período de tempo, a leitura de notícias em smartphones tornou-se a principal forma pela qual os brasileiros obtêm informações. Isto mostra que o consumo de informações mudou rapidamente de web first para mobile first, ou seja, as informações não vêm mais através de um grande computador ou tela de laptop, mas através da tela sensível ao toque de um smartphone.

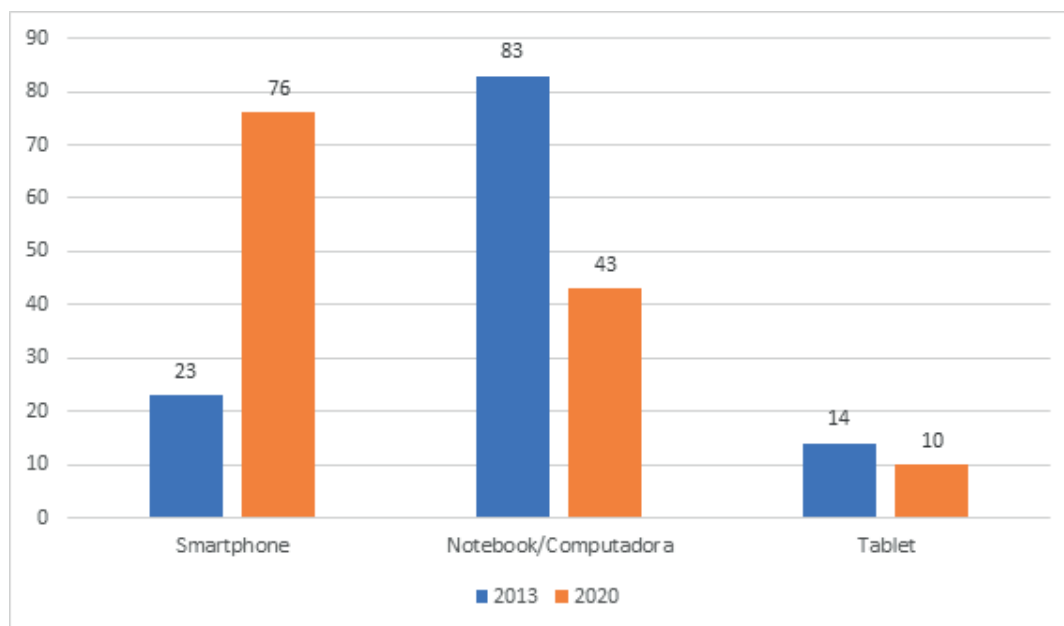


Tabela 10 - Dispositivo eletrônico através do qual os brasileiros recebem principalmente informações. Fonte: Instituto Reuters 2020.

A mesma pesquisa DataSenado (2019) aprofunda esta relação entre os brasileiros e a forma como eles se informam através das redes sociais digitais: 83% dos brasileiros pensam que o conteúdo nas redes sociais influencia a opinião das pessoas, e para 73% a fonte de informação é o aspecto mais importante para saber se uma notícia é confiável (comparado com 24% da pessoa que a enviou). Esta última figura destaca a importância de que, para que os cidadãos confiem e assimilem as questões que envolvem o trabalho da Administração Tributária Brasileira, é necessário que elas cheguem a eles através da própria Administração, ou seja, é necessário ter uma ação e presença efetiva nas redes sociais digitais. Números ainda mais atuais do e-Marketer (2020b) complementam esta realidade, afirmando que 89,8% dos brasileiros acreditam que as redes sociais digitais são uma boa maneira de obter informações e aprender sobre questões de interesse para os cidadãos. Esta é uma realidade que não pode mais ser ignorada e demonstra a urgência de atualizar as estratégias de comunicação da Administração Tributária Brasileira.

5.8 REDES SOCIAIS NO BRASIL

As redes sociais fazem hoje definitivamente parte do cotidiano da população brasileira e os números são superlativos. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Google e McKinsey (2019), 7 em cada 10 brasileiros estão conectados a uma rede social (45% acima da média global), e cerca de 67% da população do país tem pelo menos um smartphone. Estes números também se refletem em dados publicados pela e-Marketer (2020a) que coloca o Brasil em 4º lugar entre os países com mais usuários de redes sociais digitais (com 129,8 milhões de cidadãos conectados a estas plataformas, atrás apenas da China, Índia e EUA). Segundo a mesma fonte, só entre 2019 e 2020, este número cresceu 8,3% (um aumento de 10 milhões de usuários). De aproximadamente 5 horas e 11 minutos de uso diário do smartphone, 3 horas e 40 minutos são dedicados às redes sociais, e 61,3% dos usuários de redes digitais brasileiras dizem se sentir positivamente influenciados pelo que vêem nas redes sociais (e-Marketer, 2020b). Na verdade, é uma realidade que nenhuma instituição que precisa se comunicar com um público nacional pode se dar ao luxo de desistir. Os números abaixo detalham a penetração das redes sociais digitais no Brasil e o uso de smartphones entre os usuários da Internet:

<i>WhatsApp</i>	92%	<i>Ficha Tik</i>	45,7%
<i>Facebook</i>	89,9%	<i>Twitter</i>	43,4%
<i>Instagram</i>	81,7%	<i>Linkedin</i>	43,1%
<i>Mensageiro do Facebook</i>	68,5%	<i>Pinterest</i>	40,6%
<i>Telegrama</i>	46,4%	<i>Snapchat</i>	20,4%

Tabela 11 - As 10 principais plataformas de redes sociais digitais utilizadas pelos usuários de Internet no Brasil.

Fonte: Toluma via e-Marketer 2020b - com adaptações.

Ano	2019	2020
<u>Gênero</u>		
masculino	85,8	89,3
feminino	84,4	89,1
<u>Gama geracional</u>		
16 - 24	86,7	89,6
25 - 34	85,5	90,7
35 - 44	85,2	88,7
45 - 54	84,3	87,8
<u>Renda familiar anual</u>		
Alto	86,2	90,1
Médio	83,7	89,7
Em	86,2	89,2
Não sei ou prefiro não responder	82,1	86,1

Tabela 11: Usuários de redes sociais digitais no Brasil (%).
Fonte: e-Marketer (2020b) com adaptações.

Ano	2019	2020
<u>Gênero</u>		
masculino	97,8	98,4
feminino	97,4	98,3
<u>Gama geracional</u>		
16 - 24	97,5	98,3
25 - 34	98	98,7
35 - 44	98	98,6
45 - 54	96,9	98,2
<u>Renda familiar anual</u>		
Alto	98,6	99,3
Médio	98,5	99,1
Em	96,8	98
Não sei ou prefiro não responder	95,4	95,7

Tabela 12: Propriedade de smartphones entre usuários de internet (em %). Fonte: e-Marketer (2020b) com adaptações.

5.8.1 REDES SOCIAIS NO BRASIL EMERGENTE: OS 98% RESTANTES

O fenômeno das redes sociais entre a população emergente no Brasil (uma parcela da sociedade que subiu acima da linha de pobreza como resultado dos governos trabalhistas da virada do século) foi profundamente estudado por Spyer (2018), cujas descobertas, publicadas em 2018, ainda permanecem atuais. Mesmo inicialmente ridicularizados pelas classes mais ricas por terem baixa escolaridade, conhecimento tecnológico limitado e baixo poder aquisitivo, os brasileiros de baixa renda expandiram exponencialmente sua presença nas redes sociais, adaptando-se a este novo mundo comunicacional. Os jovens das gerações mais recentes criaram perfis para seus parentes mais velhos e, mesmo entre os quase analfabetos, aprenderam a navegar nas plataformas interagindo através de imagens, áudio e vídeos.

Para interagir com esta parcela da população, Spyer (2018) destaca que imagens e vídeos são a forma mais útil de comunicação, pois esta é uma população com um baixo nível educacional que vai além do analfabetismo per se, mas também tem um impacto no analfabetismo funcional e a consequente incapacidade de compreender textos ou informações técnicas algo complexas. Em sua análise, esta situação é corroborada pelo fato de que os jovens adultos geralmente recorrem ao YouTube como um repositório de informações sobre o que querem aprender a fazer (vídeos do tipo how to), até mesmo para aprender a usar suas próprias redes sociais.

As classes mais pobres e sua relação com a administração tributária

As classes mais carentes economicamente no Brasil, se não pagam impostos ao Estado, são usuárias dos serviços mais básicos da administração tributária, como os registros. Recentemente, com a crise pandêmica da COVID-19, foi necessário criar em tempo recorde uma almofada de proteção social administrada por um dos bancos públicos do Brasil, e de repente milhões de brasileiros perceberam que seu registro na administração tributária (CPF, o cadastro de contribuintes individuais) tinha questões pendentes que os impossibilitavam de receber assistência governamental. Sem nenhum serviço presencial devido a restrições de contato social, esta população foi deixada sem atendimento, sem mesmo saber que tal registro era de responsabilidade da Receita Federal, uma agência com a qual não tinham nenhuma conexão através de redes sociais. Na época, cabia à imprensa, com base em notas oficiais cheias de termos técnicos, fornecer a esta população diretrizes de regularização. Seria esta a maneira mais rápida de transmitir uma mensagem em um momento tão urgente? A mensagem está adequadamente adaptada à capacidade de conhecimento do público?

5.8.2 SERVIÇO PÚBLICO E REDES SOCIAIS BRASILEIRAS

Como Grande (2012) assinalou, "a irrupção da Web 2.0 e das redes sociais digitais nas administrações públicas trouxe consigo novas fórmulas de

colaboração e comunicação com os cidadãos, fórmulas que ultrapassaram de longe os mecanismos tradicionais de informação e deram lugar a um diálogo ativo entre os dois". Em 2016, em seu trabalho sobre serviço de imprensa e comunicação para governos (Comunicação e Assessoria de Imprensa para Governos), Marco Antônio de Carvalho Eid enfatizou que "toda a força, capilaridade e agilidade das redes sociais" não poderiam mais ser "ignoradas nas políticas de comunicação do setor público", e que desistir dessas novas ferramentas às quais o público rapidamente aderiu traria num futuro próximo uma dificuldade incomensurável na divulgação correta de informações sob a responsabilidade de Órgãos Públicos.

Entretanto, Santana e Souza (2017) registram que a comunicação do governo brasileiro tem mantido um caráter essencialmente publicitário, ou seja, o uso da mídia na comunicação unidirecional que atinge um público amplo, variado e disperso. E mesmo diante de advertências de profissionais que estudam estratégias de comunicação, pouco progresso foi feito no contexto brasileiro.

Apesar de estarem presentes em vários documentos que apontam os caminhos futuros do serviço público brasileiro, as redes sociais digitais encontram pouco terreno fértil no campo da comunicação governamental, com poucas histórias de sucesso, nenhuma delas de uma administração tributária. Há ainda menos estudos sistemáticos sobre sua aplicação, especialmente nas administrações tributárias. Mas seja como ferramenta para aumentar a transparência e o controle social das atividades do Estado e expandir a participação social na formulação de políticas públicas (Brasil, 2018), ou como indica o documento da OCDE com as principais conclusões sobre a transformação digital do Setor Público (OCDE 2017), possibilitando um governo capaz de antecipar as tendências sociais, compreender as necessidades dos usuários e monitorar as políticas públicas através do uso de dados, as Redes Sociais no serviço público brasileiro, via de regra, continuam sendo um repositório unilateral de informações.

5.9 A PANDEMIA DA COVID-19 E O IMPACTO NAS RELAÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS E OS CIDADÃOS/CONTRIBUÍNTES

A pandemia da COVID-19 acelerou o processo de transformação digital, forçando a sociedade a aprofundar ainda mais a interação através da tecnologia. Em termos sociais e geracionais, Contreras Lévano e Vargas Merino (2021) destacam que se analisarmos o comportamento de cada geração no consumo de informação do ponto de vista atual, afetada pela pandemia, podemos dizer que, em primeira instância, as gerações mais afetadas foram algumas das que mais precisam das administrações tributárias para interagir hoje: os baby boomers. Isolados por razões de saúde, e sem a ajuda das gerações mais jovens, acabaram aderindo à força a uma tecnologia que não dominavam e, conseqüentemente, não mais abandonarão.

Como o texto destacou, o elemento perturbador da adaptação à tecnologia caiu mais fortemente sobre os baby boomers, que foram forçados a fechar a lacuna no consumo de informações digitais com as gerações seguintes, já

que "no entanto, para a Geração X é mais fácil adaptar-se a usos tecnológicos intensivos, já que eles nasceram na era da Internet, enquanto que para a geração Millennial e Z, o aumento da era digital, daí o uso da tecnologia, Para a Geração X é mais fácil se adaptar aos usos intensivos da tecnologia, eles nasceram na era da Internet, enquanto que para as gerações Millennial e Z, o crescimento da era digital, portanto o uso da tecnologia é a forma como eles vivem no dia a dia, se sua relação com a tecnologia e o consumo digital for mais fluida e natural". Portanto, se houvesse um público-alvo das administrações tributárias que ainda distinguisse as redes sociais digitais de seu dia-a-dia, esta barreira caía.

Por sua vez, um estudo da OCDE (2020) mostra que o envolvimento através das redes sociais digitais foi fundamental na primeira resposta das administrações tributárias para implantar as diversas medidas de distanciamento social no início da pandemia da COVID-19. Embora não se tenha destacado na estratégia de comunicação da Administração Tributária brasileira, que manteve uma postura unidirecional, países com características tão diferenciadas como Suécia, Letônia, Dinamarca, El Salvador, Finlândia e Chile deram um passo adiante e desenvolveram suas estratégias de atendimento ao cidadão, gerando situações em que as redes sociais digitais também foram utilizadas para responder perguntas específicas dos contribuintes.

Em uma análise mais detalhada, a fim de monitorar a digitalização das administrações tributárias em face da crise da COVID-19, a OCDE (2021) constatou que houve um aumento considerável no uso da comunicação digital no período pré-pandêmico, e as administrações participantes da pesquisa confirmaram que isso foi conseguido principalmente através (...) do uso de comunicações gerais, como anúncios e mídias sociais digitais.

5.9.1 TENDÊNCIAS PARA OS PRÓXIMOS ANOS - "MUNDO PÓS-COVID".

A pesquisa do Reuters Institute (2020) observa que a mudança de comportamento em direção à busca de notícias e informações através das redes sociais digitais como fonte primária está aqui para ficar, em paralelo com o declínio no uso dos meios de comunicação tradicionais (jornais impressos e televisão). O mesmo estudo indica um crescimento exponencial no uso de smartphones como principal meio de acesso às redes sociais (76% usam smartphones, 43% laptops e 10% tablets), o que indica que o conteúdo produzido para disseminação nas redes sociais digitais, mais do que nunca, a partir de agora deve se adaptar às características e oportunidades deste tipo de dispositivo, especialmente para smartphones que, devido à pequena tela, exigem informações ainda mais condensadas e diretas.

A situação descrita acima nos leva a pensar que a interação através da mídia digital tornou-se um caminho sem retorno, com todo um público alvo, forçado ou não, já adaptado para interagir com estas novas ferramentas, criando um cenário diferente daqueles que a Comunicação tinha elaborado estratégias para as administrações tributárias.

No momento em que os cidadãos foram lançados em um mundo quase

100% virtual, as barreiras tecnológicas foram quebradas, tanto na prestação de serviços pelas administrações tributárias quanto no uso da tecnologia embutida nos smartphones por aqueles que ainda eram lentos em utilizá-la plenamente. Esta atitude atingiu as diferentes áreas da vida diária de todos, e como pode ser visto neste trabalho, na forma como as pessoas são informadas, e esta "nova realidade" deve exigir uma nova análise das estratégias de comunicação das administrações tributárias e assumir o mesmo papel nelas que elas já assumiram na interação diária da sociedade.

A partir de agora, este trabalho analisará as melhores práticas no uso de redes sociais digitais nas administrações tributárias selecionadas por terem algumas características que podem ser comparadas com as brasileiras, para considerar quais poderiam ser adaptadas à realidade brasileira, bem como como basear essas experiências e o material teórico analisado e sugerir uma visão e um caminho de ação nesta área.

6. ESTRUTURA E ESTRATÉGIA DE AÇÃO EM REDES SOCIAIS DIGITAIS: UM FOCO NAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

6.1 EQUIPE DE GERENCIAMENTO DE MÍDIA SOCIAL DIGITAL

Perfil

Uma das principais dificuldades na criação de uma equipe competente para gerenciar a área de comunicação das redes sociais digitais nas administrações tributárias reside no perfil do funcionário típico que escolhe trabalhar nestas instituições - profissionais com alto nível de profundidade em assuntos técnicos como direito e contabilidade - ao contrário do que à primeira vista uma área de comunicação exigiria, que seria o treinamento na área de comunicação. Muitas vezes, por terem que lidar com informações protegidas pelo sigilo fiscal, os funcionários que trabalham na área de comunicação das administrações tributárias ocupam cargos e funções que permitem o acesso a informações restritas, limitando ainda mais as opções disponíveis. Isto só mostra a importância de respeitar o perfil exigido para este papel, dada a sensibilidade das questões com as quais eles lidam.

Neste sentido, em relação à Receita Federal do Brasil, uma vez que esta não exige formação superior específica de seus funcionários, nem o Ministério da Economia possui um número suficiente de jornalistas em seu quadro de funcionários especificamente contratados para realizar esta atividade e que poderiam auxiliar o órgão fiscal brasileiro, é possível deixar de lado a exigência de treinamento na área de Comunicação, mas garantir que esta pessoa tenha um bom domínio da escrita, ortografia e gramática e seja treinada por funcionários da Administração Tributária que já estão trabalhando na área e com treinamento e experiência no assunto.

Por sua vez, Monteiro e Azarite (2012) já destacaram que o profissional

nesta área não precisa ser um heavy user de todas as redes sociais, apenas para conhecer suas características. Também destacam as características gerais do perfil deste colaborador: devem estar conscientes do que está acontecendo no país e no mundo, capacidade analítica para avaliar com senso comum todas as oportunidades de publicação e, se possível, treinamento na área de comunicação. A empatia e a capacidade de ouvir e compreender os outros são essenciais, pois a Administração Tributária lida com muitas questões que se enfrentará diariamente, mas que não necessariamente aquele funcionário domina.

Dificuldades geográficas

A escassez de pessoal com treinamento e perfil específicos traz outra dificuldade: as pessoas selecionadas nem sempre residem na mesma cidade. A princípio, parece uma situação paradoxal que a equipe que cuidará do desempenho "virtual" da casa esteja agindo "pessoalmente", mas a própria revolução da comunicação causada pelo distanciamento social necessário durante a Pandemia da COVID-19 acabou ajudando - através do trabalho remoto - a quebrar o paradigma que tanto dificultou a formação de uma boa equipe de comunicação na sede da administração tributária brasileira. Em vista de um perfil de desempenho tão específico, não há mais razão para que toda a equipe seja selecionada entre os funcionários que trabalham pessoalmente no escritório da alta administração da instituição. O trabalho remoto já demonstrou que esta forma de gerenciar equipes é viável e traz os resultados operacionais esperados, e desta forma é possível obter pessoas com as habilidades adequadas para trabalhar na área em outras cidades, criando uma equipe de gerenciamento para redes sociais digitais composta de equipes coordenadas em nível nacional, mas com funcionários espalhados por todo o país.

Ação que atravessa toda a estrutura da Administração Tributária

Outro aspecto fundamental na formação da equipe se refere à interação que ela deve ter com as outras áreas da Administração Tributária. E da mesma forma que a equipe de gestão da mídia social deve estar preparada para interagir com o resto dos funcionários que lidam com todos os outros assuntos da Instituição, estes outros colegas também devem estar preparados para este relacionamento. É um trabalho de mão dupla, e requer um forte apoio da alta administração da Instituição para convencer todo o Organismo de que agir nas mídias sociais trará benefícios efetivos ao seu trabalho, mesmo que esses funcionários não sejam usuários dessas ferramentas.

Como reconhece Barger (2013), "o esforço de comunicação em redes sociais requer uma estreita articulação entre numerosas instâncias de uma organização", não se limitando ao setor criado para esse fim. É necessário criar uma cultura dentro da instituição, em cada área/setor de atividade, a respeito da importância do uso de redes sociais para as questões daquela área, mas sempre ciente de que a última palavra sobre o formato e características da publicação é de responsabilidade da área que a administra. Portanto, é

extremamente importante formar uma equipe com senso comum, que saiba captar as demandas dos cidadãos e transmiti-las aos setores responsáveis pelos assuntos de forma prática, direta e clara, e com a qual eles devem ter acesso direto aos gerentes específicos de cada área que terão como contato, sem intermediários, correndo o risco de perder a agilidade.

Barger (2013) também salienta que o setor responsável pela gestão da mídia social deve ser mantido muito bem informado sobre os outros departamentos da instituição, não apenas para ajudar nas divulgações, mas também para prever os riscos potenciais envolvidos.

Envolvimento da alta administração desde a implantação da estratégia

O envolvimento da alta administração nesta mudança de cultura é muito sensível. A mera comunicação interna não tem o poder de convencer e encorajar áreas a compreender o potencial das redes sociais digitais, acrescentando esta etapa aos seus projetos ou ao seu trabalho cotidiano. É necessário que, da administração nacional às administrações regionais e locais, este desempenho - juntamente com suas métricas de gestão - se torne parte da cultura do desempenho de suas funções, e este esforço deve estar presente na implantação do uso estratégico das redes sociais digitais pelas administrações tributárias.

6.2 ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO DE AÇÕES EM REDES SOCIAIS DIGITAIS

Todos os autores e pesquisadores apontam que para uma estratégia de comunicação bem sucedida nas redes sociais deve haver regularidade, atualidade e reciprocidade: regularidade nas publicações, atualidade nos temas abordados e reciprocidade - na medida do possível - na interação com os cidadãos e colaboradores. Portanto, não é possível estar "presente" nas redes sociais se elas se tornarem uma mera transferência de comunicados de imprensa, com os mesmos textos e sem os apelos que cada rede social permite.

Todos eles também concordam que não existe uma fórmula pronta para uma estratégia de implantação de mídia social nas administrações tributárias. Existem limites específicos para cada realidade, a primeira, já vista, que é a montagem da equipe. Entretanto, uma vez formada a equipe, é necessário avançar e, com base na literatura analisada para a elaboração deste trabalho e na experiência do autor na consultoria de comunicação da administração tributária brasileira durante 12 anos, e tomando como suporte as linhas orientadas pela "nota informativa" elaborada pelo CTPA - OECD, é essencial que cada administração tributária que pretende atuar e interagir com a sociedade através de redes sociais digitais leve em conta os seguintes pilares ao planejar sua atuação.

6.2.1 - DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA DE MÍDIA SOCIAL DIGITAL

Neste ponto, é necessário que os gerentes da Administração Tributária,

em um sentido amplo - não apenas os profissionais da alta administração e assessoria de comunicação, mas também os responsáveis pelas principais áreas como serviço ao contribuinte, alfândega, auditoria, cobrança, etc. - discutam as linhas estratégicas gerais desta ação. É necessário pensar nos objetivos a serem alcançados com cidadãos e contribuintes, por área de especialização (aduana, tributação interna, etc.), para que os profissionais responsáveis pela gestão de desempenho em redes sociais possam delinear, dentro dos seguintes aspectos, o grau de envolvimento que a Administração Tributária terá em relação a

- **Ouvir** o que está sendo dito em suas mídias sociais para entender melhor os contribuintes e suas necessidades;
- **Conversar**, ou seja, preparar a estratégia de como dizer o que cada área precisa ser dita e posteriormente compreendida pelos contribuintes e cidadãos;
- **Apoiar**, ou seja, qual é o limite de assistência que a administração tributária pode prestar aos cidadãos e contribuintes através das redes sociais digitais, levando em conta o assunto, a capacidade de trabalho de seus funcionários e o contexto legal (por exemplo, restrições que trazem o sigilo fiscal).

6.2.2 - DEFININDO O CURSO DE AÇÃO

Somente depois de definir os aspectos acima é possível começar a planejar adequadamente a ação em si: escolhendo quais redes sociais agir e como agir em cada uma delas, e especialmente se houver diferenças estratégicas ou objetivas por área de atividade (aduana, serviço ao contribuinte, inspeção, etc.).

Neste ponto também é necessário definir como o próprio processo de trabalho será desenvolvido: fluxo de interação com as áreas internas, quais são as possibilidades e responsabilidades de cada setor envolvido (área interna "cliente" com a área de gestão de mídia social "prestador de serviços").

Outro aspecto relevante a ser definido neste ponto é o que já foi discutido no perfil da equipe: quais ações serão necessárias para quebrar possíveis barreiras internas e criar uma cultura de uso das mídias sociais digitais em cada área da Instituição. Em geral, é necessária uma campanha interna de conscientização, com forte e constante apoio da alta administração.

6.2.3 - DEFINIÇÃO DE MÉTRICAS DE MONITORAMENTO

É neste ponto que a importância que a Administração Tributária dará ao seu desempenho em redes sociais digitais será efetivamente percebida. Este desempenho deve ter suas próprias métricas, presentes no acompanhamento da gestão da Administração, para que o desenvolvimento de seu trabalho, assim como as demais áreas de atividade da Instituição, possam ser constantemente avaliadas. Da mesma forma, devem ser criadas as métricas que serão monitoradas em cada disseminação, com amplitude e sazonalidade adaptadas

a cada situação específica. Isto será discutido mais tarde neste documento.

6.2.4 - DEFINIÇÃO DA POLÍTICA GERAL DE REDES SOCIAIS

Com base nos comentários feitos no estudo da OCDE de 2011, o desenvolvimento de uma Política sobre o Uso de Redes Sociais Digitais por uma Administração Tributária passa por várias etapas de maturidade. Na primeira etapa, ela deve se concentrar em uma etapa de mitigação, abordando regras gerais que focalizam a proteção da Instituição e sua imagem, que basicamente guiarão a conduta de seus funcionários no uso de suas redes sociais pessoais. No segundo momento, procura-se chegar a uma etapa de informação, onde são listadas as regras para o uso positivo das redes sociais, tais como quais redes usar, critérios e formas de buscar informações dentro da Instituição e como disponibilizá-las entre as várias opções de publicação. Finalmente, uma vez estruturadas estas duas primeiras etapas, a última etapa de diferenciação deve ser passada, quando as linhas de ação, objetivos e formas de monitoramento e avaliação em cada rede social são projetadas a fim de melhorar a informação e a interação com o contribuinte.

6.2.5 - DEFINIÇÃO DO GUIA DE USO E CONTEÚDO EM REDES SOCIAIS DIGITAIS

Mais do que simples regras, o guia de uso e conteúdo oferece apoio e garantia para que os funcionários da Administração Tributária possam agir conscientes dos limites, e é por isso que é da maior importância que todos os parâmetros sejam claros para todos. Deve ser baseado na integridade, ética, transparência e, acima de tudo, alinhado com o planejamento estratégico da Instituição.

Com base no que foi observado nos diversos guias sobre o uso de redes sociais digitais no setor público analisado, o material desenvolvido deve conter capítulos específicos sobre o assunto:

Comportamento dos funcionários públicos

Esta seção deve ser dividida em 2 pontos principais:

- a) Os funcionários em geral e suas redes sociais digitais pessoais - como funcionário público de uma instituição como a administração tributária, uma pessoa deve se comportar de acordo com a honestidade ética exigida por seu trabalho, mesmo que este esteja fora do ambiente de trabalho.

Paralelamente à lógica por trás da proibição de que um servidor tributário não possa assessorar os contribuintes através de serviços de consultoria, um funcionário da administração tributária não pode falar em seu nome sem ser autorizado e através dos canais oficiais. Dada a amplitude de alcance que as redes sociais digitais permitem, um funcionário não pode usar seu cargo ou função para fornecer "validação de autoridade" de uma opinião, mesmo que

seja pessoal.

A Administração Tributária deve sempre falar através de suas redes sociais oficiais, e mesmo que seja necessário um porta-voz oficial da Instituição que seja especialista em qualquer assunto, ele deve falar exclusivamente através dessas redes oficiais e em nome da Agência. A proibição de se apresentar em redes sociais pessoais como funcionário ao emitir pareceres deve ser explícita, mesmo que se trate de assuntos não relacionados à atividade fiscal, e cabe ao Comitê de Ética, Assuntos Internos ou área equivalente coordenar a criação de sanções específicas para estes casos.

- b) Funcionários que trabalham na administração das redes sociais da Administração Tributária - para esses funcionários, além das regras mencionadas acima, haverá outras regras específicas para atuar como administrador de rede. Pontos como a responsabilidade por senhas em sua posse e mensagens de postagem que se desviem de qualquer coisa fornecida na Política ou Diretrizes de Uso e Conteúdo devem ser clara e diretamente declarados, mas também enfatizando que tais limites se destinam a proteger esses funcionários, pois ao delimitar seu desempenho, eles protegem todo o trabalho feito dentro desses limites.

Segurança

O documento deve conter os pontos que envolvem a segurança da tecnologia da informação envolvida neste trabalho, e deve ser redigido em conjunto com a área relacionada. O cuidado para evitar hackers, assim como o uso de redes seguras, mesmo que sejam diferentes daquelas utilizadas para os sistemas fiscais utilizados no dia-a-dia da Administração Tributária, são fundamentais. Também é necessário levar em conta que a área de gerenciamento de redes sociais deve ter acesso aos smartphones para fazer publicações e avaliar a qualidade de visualização das imagens publicadas, o que pode ser feito por dispositivos exclusivos da área e com regras rígidas de uso.

Aspectos legais

Como Barger (2013) destaca, é essencial que todos os funcionários saibam que as informações publicadas na Internet permanecerão lá para sempre (mesmo que sejam apagadas, pois há vários históricos off-line ou até mesmo um contribuinte ou cidadão pode ter copiado tal revelação), e portanto, tenha cuidado com todas as questões legais envolvidas.

É claro que há limitações inerentes ao sigilo fiscal, mas tão importante quanto explicar claramente o que não pode ser divulgado é deixar claro quando certas informações protegidas pelo sigilo fiscal perdem essa proteção. Isto é de suma importância para a divulgação dos resultados das ações antifraude, especialmente na realidade brasileira. Por exemplo, quando o contribuinte é avaliado, como regra geral, o contribuinte é protegido pelo sigilo fiscal e a revelação não pode identificá-lo, mas quando há uma condenação judicial, a regra neste caso é que não há mais sigilo e o que está em processo já

é informação pública. Nesse momento, surge uma excelente oportunidade, quase nunca aproveitada pela administração tributária brasileira para trazer de volta à sociedade o resultado de seu trabalho, desta vez com o selo legal de que foi um trabalho feito corretamente, de acordo com os parâmetros legais. A menção da pessoa ou empresa penalizada torna a percepção do desempenho mais real.

Também é importante destacar a necessidade de esclarecer os limites legais relacionados a envios de todo tipo, especialmente aqueles que podem surgir indiretamente nas divulgações alfandegárias, generalizando a origem das mercadorias falsificadas para um determinado país.

Linha de aprovação

Qualquer publicação deve passar por uma linha de aprovação que, ao mesmo tempo em que promove a segurança daqueles que realmente publicam, não impeça a velocidade, especialmente em tempos de crise. Como mencionado acima, é necessário que cada área de ação da Administração Tributária tenha um contato designado oficialmente (e um substituto em caso de ausência) para realizar a interação oficial com a área de gestão das mídias sociais. Uma vez que o que deve ser publicado tenha sido discutido e acordado (seja por reuniões, telefonemas ou de outra forma), e as mensagens tenham sido redigidas pelos responsáveis pela redação do conteúdo, ele deve ser inicialmente aprovado pela área responsável pelo tema, o que pode ser feito através de meios de comunicação internos oficiais, como o e-mail.

Conteúdo

Um aspecto vital e mais prático do trabalho diário nas mídias sociais digitais, esta seção é frequentemente a que requer mais atenção ao escrever, pois não trata de aspectos concretos ou aspectos descritos em leis, mas de aspectos subjetivos.

Em geral, trazendo para este trabalho as ideias de Castresana e Sanchez (2021, pág. 51), o grau de maturidade da sociedade em que atua é fundamental para que a administração tributária escolha quais mensagens e como estruturar sua divulgação. Se, inicialmente, houver um desconhecimento geral do sistema tributário e de sua justificação, as mensagens devem seguir um caminho didático e moralizante, e somente depois que o sistema for conhecido e a tributação for aceita, começa uma fase mais informativa.

Entendemos que é possível avaliar a partir desta perspectiva cada área de ação da Administração Tributária, a fim de calibrar as mensagens de forma personalizada. Por exemplo, é possível que a sociedade aceite e aplauda a apreensão aduaneira de produtos importados contrafeitos, mas não aceite - ainda - a tributação de sua bagagem ao desembarcar em um voo internacional, o que leva à adoção de diferentes conceitos nas mensagens relacionadas a cada uma das ações. E o próprio monitoramento das reações às primeiras divulgações nas mídias sociais sobre uma questão ajuda a entender o que a

sociedade pensa sobre essa questão, o que destaca a importância do trabalho de monitoramento também para ajustes de desempenho.

Finalmente, independentemente do formato (texto, imagem, áudio ou vídeo) e da rede social utilizada, a mensagem divulgada deve ser sempre de interesse público, compreensível e útil no sentido de informar algo que - como cidadão ou contribuinte - é importante para que a sociedade saiba, sinta ou faça.

Mensagem em si - antes de criar e preparar mensagens para aplicação nas mídias sociais digitais do setor público, Sweeney (2019) (com adaptações) traz as seguintes considerações que devem ser feitas, de preferência sob a orientação de uma lista de verificação:

- O que exatamente o público precisa saber?
- Qual é a mensagem institucional para esta divulgação?
- É necessário envolver outra área?

(por exemplo, uma ação de inspeção com um grande grupo de contribuintes individuais pode resultar em uma corrida para o serviço presencial, e provavelmente será necessário acrescentar à mensagem de inspeção a mensagem da instalação para esclarecer dúvidas ou resolver disputas virtualmente).

- Que redes sociais escolher e como utilizá-las individualmente?

Escolha das redes: Neste ponto, é importante considerar qual o público que cada rede atinge e se o conteúdo da mensagem é compatível com esse público. Por exemplo, a produção de vídeo é exaustiva, demorada e intensiva em recursos e, portanto, só deve ser utilizada quando este meio é útil. Da mesma forma, o LinkedIn, por sua natureza, exige mais informações técnicas e outros postos além destes devem ser movidos para postos mais profundos, levando em conta o limite sugerido de postos por dia.

Uma vez definida a linha de mensagem (o que dizer, que mensagem institucional destacar e para quais redes e formatos as mensagens serão criadas), a própria mensagem deve ser escrita, sempre respeitando o caráter informativo, de forma sóbria e optando por uma linguagem acessível.

Quanto mais simples e mais direto, melhor: como destacam Dimos, Groves, Powell (2011), com a torrente de informações que chega aos cidadãos através das redes sociais digitais, gera-se uma consequente "crise de atenção", daí a necessidade de adaptar a mensagem de uma forma que desperte interesse sem perder o foco.

E como salienta Torquato (2015), evitando a sobrecarga de informação, pois na ânsia de transmitir muita informação ao público, acaba provocando uma espécie de "canibalização de informação" na qual os pontos-chave (como a mensagem institucional) acabam ganhando menos atenção do que os aspectos secundários. Martino (2015), por sua vez, deve ressaltar que a disseminação bem sucedida da mensagem está diretamente ligada à sua complexidade: "quanto mais complexa a informação, menos ela será disseminada". Mas, em

todos os casos, é sempre necessário ter em mente que a mensagem, além de ser compreendida, precisa ser percebida como útil, de modo a incentivar sua partilha.

Humano na medida do possível: desde que o assunto o permita, humanize a mensagem. Por exemplo, ao mostrar os resultados de ações contra fraudes fiscais ou aduaneiras, por que não fugir do comum e mostrar em alguma peça o impacto positivo que o trabalho da Administração Tributária teve na vida das pessoas? Por exemplo, mostrando projetos ou entidades beneficiadas pela doação de bens apreendidos, ou pela alocação de parte do imposto de renda, o que é possível através da declaração eletrônica deste imposto. Outro exemplo, no caso de novos serviços, em vez de um vídeo com alguém explicando, simula uma entrevista com um funcionário que, além de explicar as vantagens, demonstra a ilusão de ser capaz de prestar um serviço ainda melhor. Afinal, como explica Sweeney (2019), colocar rostos humanos, não ensaiados na face da instituição aproxima os cidadãos da instituição, além de facilitar a compreensão. Entretanto, quando se trata de atividades aduaneiras mais próximas de uma atividade de segurança pública, as informações "devem ter um conteúdo menos retórico e mais estratégico, visando prevenir e defender a sociedade", destacando as características da força e da aplicação da lei.

A linguagem utilizada - além de respeitar a linguagem padrão (mas sem formalismos), deve ser compreensível para o cidadão médio que não utiliza os termos técnicos típicos de uma administração tributária no dia-a-dia. É aconselhável, portanto, evitar tecnicidades, mas ao mesmo tempo não deixar margem para dúvidas quanto à compreensão. O tom deve ser sempre cordial, mas quando é necessário ser incisivo, deve-se ter cuidado para não ser agressivo. A linguagem agressiva cria rejeição mesmo entre aqueles que cumprem com os impostos, dificultando a criação da imagem de uma administração tributária que combate a fraude.

Padrão visual - Hoje em dia, não basta mais publicar informações secas e diretas; em tempos de abundância de informações, é necessário apresentá-las de forma atrativa com imagens, vídeos ou infográficos a fim de captar a atenção do público. Sweeney (2019) destaca que 90% da comunicação que processamos é visual, e hoje podemos - e devemos - levar isso em conta em publicações. Por exemplo, um post no Facebook contendo imagens tem em média 180% mais interações do que um post semelhante sem imagens; o mesmo uso de imagens no LinkedIn aumenta a probabilidade de comentários em 98% (Aménazaga, 2019).

É importante manter um padrão de identidade visual nas divulgações, para que o público possa reconhecer que se trata de uma divulgação pela administração tributária, reforçando a unidade de imagem. Esta situação é ideal, por exemplo, para tentar se separar de outros órgãos públicos com ações paralelas, tais como a polícia federal ou agências de inspeção.

Os vídeos produzidos devem ser otimizados para visualização em smartphones, vistos como o principal meio de interação pública com redes

sociais, e entre os aspectos a serem considerados estão o tamanho dos dados exibidos (pequena tela) e sempre com legendas no idioma do país, pois podem ser vistos por alguém sem fones de ouvido ou que não possa usar os alto-falantes do dispositivo.

Acessibilidade - um aspecto de grande importância e muitas vezes esquecido nas publicações dos órgãos públicos acostumados a se comunicar com a sociedade apenas através da imprensa (e, neste caso, deixando-os preocupados com a acessibilidade da mensagem).

Os posts de imagens devem conter texto explicando as imagens, dependendo de como cada ferramenta é utilizada (textos de áudio-descrição), assim como legendas em vídeos (a importância das legendas ressurge, mas por outras razões).

Estrangeiros: É importante notar que todo material preparado para estrangeiros (registro de pessoas físicas para estrangeiros, regras alfandegárias, em particular regras de bagagem em voos internacionais, etc.) também pode ser publicado em redes sociais, afinal não estão vinculados a fronteiras e jornalistas correspondentes estrangeiros ou mesmo pessoas conhecidas por estrangeiros podem compartilhar esta publicação com um público fora do país.

Política de resposta

Como vimos, redes sociais digitais são sinônimos de interação, e dentro da estratégia de ação em cada ferramenta de rede social, antes de passar da fase "informativa" para a fase "interativa" desta rede, é necessário discutir como gerenciar as respostas aos comentários dos usuários. O ponto 5.6 deste documento sugere uma linha de ação que deve ser adaptada à capacidade de trabalho da área de gestão da rede social, mas também ponderada com as características de cada tópico (sensibilidade, urgência, entre outros).

7. MONITORAMENTO DE RESULTADOS NA COMUNICAÇÃO POR REDES SOCIAIS DIGITAIS

O monitoramento do trabalho realizado nas redes sociais digitais, da mesma forma que o aplicado em outras áreas de atuação da Administração Tributária, visa avaliar os resultados do trabalho realizado e fornecer informações para correções de rumo, se necessário. Através do monitoramento, é possível avaliar amplamente a estratégia de comunicação em mídia social, mas também cada divulgação, fornecendo uma coleta de dados que informará não apenas quais objetivos foram alcançados, mas também ajudará a gerenciar a própria área de gerenciamento de mídia social digital (como a divisão da força de trabalho, por exemplo).

Mas assim como as outras áreas da Administração Tributária também

são monitoradas pela alta administração, o acompanhamento do trabalho desenvolvido com as redes sociais digitais deve estar presente na análise rotineira dos indicadores de gestão pela alta administração. Duas razões principais levam a isto: o impacto potencial na imagem nacional que tal ação traz, e o fato de ser uma área cujo trabalho atravessa toda a estrutura e cujo resultado influencia e indica razões para o sucesso ou fracasso de outros projetos institucionais gerenciados por outras áreas.

As organizações públicas ou privadas que participam de redes sociais percebem mais rapidamente sua imagem junto às partes interessadas e como elas se relacionam com elas. Peirats e Serrano (2020) nos levou a refletir, ao analisar a matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats and Opportunities), a importância de a Organização estar ciente da perspectiva dos cidadãos sobre a Instituição e seus serviços prestados. Que imagem os cidadãos têm de nós? Eles estão satisfeitos se recebem nossos serviços diretamente? Estas são perguntas que a gestão estratégica das redes sociais digitais, em uma sociedade muito mais digitalizada após a pandemia da COVID-19, pode continuar respondendo quase diariamente. A escolha, portanto, de um monitoramento eficaz das redes sociais digitais, trará um forte apoio à análise da matriz SWOT, especialmente no que diz respeito às mudanças nos comportamentos sociais (tanto oportunidades quanto ameaças). Será então uma importante ferramenta de CRM (Gestão de Relacionamento com o Cidadão) de uma Administração Tributária, permitindo "escuta social e análise de sentimentos" do universo dos contribuintes, bem como uma forma de feedback para a Administração Tributária, indicando áreas para melhoria ou priorização.

Geração de informações estratégicas quase em tempo real

A possibilidade de obter informações estratégicas diversas através de redes sociais será proporcional ao seu uso; quanto mais presentes nestas plataformas, publicando e interagindo com o público, mais informações poderão ser extraídas do comportamento deste último. Como salientado por Santana e Souza (2017), o monitoramento das redes sociais permite: uma avaliação ágil da imagem da organização e do sentimento público em relação a ela; verificação da satisfação do público com os serviços prestados; e maior rapidez na identificação de onde residem as principais dúvidas sobre um novo tópico. Tais possibilidades permitem agir rapidamente e, por exemplo, ajudar a evitar erros nas declarações dos contribuintes, ou mesmo identificar geograficamente uma situação negativa e alertar o escritório regional ou local para remediar esta situação.

Mas para extrair informações úteis é necessário ter a métrica correta, adaptada caso a caso, que veremos a seguir, em termos gerais, adaptada à realidade de uma administração tributária.

Métricas

A publicação focada na mídia tradicional segue o formato spray and pray¹¹, de modo que seu sucesso na divulgação entre os meios de comunicação

depende exclusivamente da percepção de importância dos jornalistas e do espaço que cada um deles conquista com o editor de conteúdo do meio para o qual trabalham. Com as mídias sociais é bem diferente: a comunicação ocorre diretamente com o público, e sua percepção da mensagem pode ser percebida, medida e avaliada assim que é publicada.

Portanto, no início é necessário entender que podem existir dois tipos de métricas: as mais amplas, ligadas aos objetivos da Organização e à Estratégia de Comunicação em relação à imagem da Instituição, bem como aos resultados operacionais diários esperados para cada publicação; ou metas específicas criadas para acompanhar ações específicas ou para entender e responder a crises. Sejam elas perenes ou ocasionais, devem estar sempre ligadas ao planejamento estratégico e disponíveis à Administração para avaliar suas estratégias.

Dito isto, o próximo passo é entender quais informações são relevantes ou não. A visualização é o meio, não o fim. Não adianta se a publicação for vista mas não compreendida. A visualização útil é aquela que ajuda o usuário a compreender e analisar as informações, portanto, deve ser acessível e intuitiva. Por exemplo, mais importante do que o número de pontos de vista de uma determinada divulgação é cruzar os dados com dados sobre quanto tempo, em média, cada usuário os acessou e se clicou e acessou certo material adicional relacionado a esse tópico, disponibilizado por um link na mesma publicação. Seguindo o mesmo raciocínio, não se trata do número de postagens, mas do engajamento que gerou (likes, comentários e ações feitas pelos usuários que viram a postagem).

Indo mais fundo na análise, pode-se ver da perspectiva de Monteiro e Azarite (2012), eles trazem uma forma paralela de dividir as métricas nas redes sociais digitais:

- Análise por dados absolutos

É o mais intuitivo e refere-se tanto a números brutos como absolutos. Ele fornece uma imagem da situação no momento e serve como ponto de partida para uma análise mais aprofundada.

- Análise por progressão

Refere-se a uma linha progressiva e temporal, e destina-se a acompanhar a evolução de certas informações ao longo do tempo. É neste tipo de métrica que a evolução de um determinado cenário é reconhecida.

- Análise comparativa

Neste caso, refere-se à comparação com elementos externos, avaliando o

¹¹ Do inglês, para pulverizar e rezar, ou seja, para distribuir sua mensagem aos jornalistas e "rezar" para que eles tenham entendido a importância, tenham ganho um bom espaço publicitário em seu veículo e saibam como transmitir esta informação de forma inteligível para seu público.

resultado e/ou impacto de certas ações ou eventos que ocorrem fora da rotina (antes e depois da ação fora da rotina). Por exemplo, comparar a reação do público à divulgação de serviços ou operações similares divulgadas de forma diferente para avaliar o melhor curso de ação para cada caso específico.

Sugestão de métricas aplicadas às administrações tributárias

A ausência de análises específicas sobre a aplicação do monitoramento das mídias sociais digitais pelas administrações tributárias nos fez olhar para a literatura existente relacionada à iniciativa privada e ao setor público em geral e considerar tais visões à luz da experiência de já ter atuado como responsável por vários setores de comunicação dentro da Receita Federal do Brasil.

Em geral, envolvendo principalmente empresas e corporações privadas, Ferrari (2015) afirma que, em média, entre todos os usuários que visualizam um posto, 89% dos que tiveram acesso só leram e até 10% comentaram. Números semelhantes foram trazidos por Dimos et al. (2011) com sua regra 90-9-1, que dividiu o engajamento do público da seguinte forma: 90% dos visitantes simplesmente "consomem" conteúdo, 9% interagem periodicamente quando consideram o tópico importante e relevante para eles, e apenas 1% se engajam ao ponto de levar esse tópico à sua comunidade social.

Estes números iniciais, por mais gerais que sejam, colocam os pés no chão daqueles que antecipam uma interação extrema com o outro lado das redes sociais e definem nosso ponto de partida numérico. Em qualquer caso, e como já destacado, a principal intenção deste documento não é criar um modelo rígido e fechado de gestão de redes sociais digitais para as administrações tributárias, mas sim sensibilizar a consciência da importância e fornecer os principais aspectos e linhas de ação nesta área. As métricas sugeridas abaixo devem ser analisadas caso a caso em relação ao planejamento estratégico da Instituição, à estratégia de comunicação externa que a Instituição possa ter e, finalmente, analisadas em relação às características de cada ação específica a ser monitorada.

Métrica Absoluta

- Número de seguidores por rede social, e seu crescimento ou diminuição ao longo do tempo (semanal, mensal, anual) ou antes e depois de qualquer projeto especial ou alcance.
- Número de visitantes / opiniões - por publicação, e seu crescimento ou declínio ao longo do tempo (semanal, mensal, anual) ou antes e depois de qualquer projeto especial ou divulgação
- Número de visitantes/visitas - por rede social e seu crescimento ou declínio com o tempo (semanal, mensal, anual) ou antes e depois de qualquer projeto ou promoção especial

Essas métricas fornecem uma visão geral da estratégia da mídia social, que deve ser analisada individualmente para cada ferramenta.

Métricas de sentimento

- *Feedback* positivo / negativo: por posto, avaliando as escolhas simples (apenas um clique, quando fornecido pela rede social) como ou não gostar
- *Feedback* personalizado - por publicação, categorizando o "sentimento" dos comentários de alguma forma (julgamento, crítica, avaliação, positivo, etc.).

Pode ser particularmente útil em divulgações específicas de operações antifraude, indicando a percepção do reconhecimento real dessa ação como benéfica para a sociedade (apreciada) ou, se conforme comunicada, gerou uma sensação de irrelevância.

- *Feedback* sobre ações concretas - através de publicação, vinculação/parceria com ações específicas em outras áreas da Administração Tributária, ajudando a avaliar sua implantação.

Neste caso, o cruzamento de referências com dados offline é fundamental, tais como serviço, reflexo do alcance no número de serviços presenciais nos escritórios, uso de novas ferramentas, etc. Finalmente, métricas personalizadas por projeto.

Em situações como esta, é importante que o funcionário responsável pelo monitoramento "separe" os comentários que ele acredita que possam ser úteis para a área responsável pelas ações, enviando-os diariamente para análise. É essencial que a área responsável pelo projeto e a área de gestão da mídia social concordem sobre o tipo de comentários que serão úteis para análise posterior (sugestões, reclamações, relatórios de experiência, etc.).

Métricas de engajamento

Há várias opções que podem ser adaptadas às necessidades de cada publicação. A partir da pesquisa realizada, estas são as mais rápidas de serem implantadas:

- Engajamento bruto por poste: este é pontuado de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1, maior é o engajamento. Fórmula $X = Dy / Dx$ onde X é o grau de participação, Dy é o número de interações (gostos, comentários e ações) e Dx é o número de usuários dessa rede social.

Este nível de compromisso, analisado por publicação, mostra a qualidade geral da mensagem publicada.

- Taxa bruta de compartilhamento por publicação - mesma fórmula acima, mas levando em conta apenas as ações.

No caso de publicações com material adicional, é essencial analisar este índice para ver se a mensagem e/ou o material criado gerou o impulso para

compartilhar. A comparação com divulgações sobre tópicos similares é útil para entender, entre as diferenças entre as publicações, qual é a maneira ideal (formato, idioma, etc.) de divulgar esse tópico em particular.

Todas as métricas explicadas acima podem ser transformadas em taxas de engajamento ou compartilhamento "líquidas" usando no denominador (Dx) o número de usuários que realmente alcançaram aquela mensagem (visualizada ou lida).

Engajamento por rede social: Ao analisar o uso das mídias sociais no setor público, Sweeney (2019) criou a seguinte tabela de métricas de engajamento por rede social, a ser analisada por publicação ou mesmo por intervalo de tempo.

A fórmula seria: grau de sinal de engajamento = número de sinais de engajamento / seguidores naquela rede social. Sinais de envolvimento / seguidores devem ser entendidos como qualquer possível interação do usuário nessa rede social (gostos, comentários, ações, etc.).

Facebook

Se > 1 = excelente

Entre 0,5 e 0,99 = média

Se < 0,5 = resultado ruim

Twitter

Entre 0,09 e 0,33 é considerado ideal (ou seja, houve entre 9 e 33 reações por 1000 seguidores) e conseqüentemente acima deste número, para esta rede social específica, é considerado excelente.

Instagram

Média aceitável de 3%. Estando acima disso, como consequência e para esta rede social específica, ela é considerada excelente.

LinkedIn

Média aceitável de 2%. Estando acima disso, como consequência e para esta rede social específica, ela é considerada excelente.

Métricas de estratégia de publicação

Analisar os resultados acima em termos de variáveis que possam indicar a melhor estratégia de publicação operacional, relacionada ao assunto e também às redes sociais utilizadas: a que hora do dia (manhã cedo, final da tarde, meio-dia, início ou final da noite, publicações programadas para serem veiculadas perto do final do dia, etc.), dia da semana, entre outros. Tal comparação e análise ajudará a planejar lançamentos não urgentes e, ao mesmo tempo, ajudará a gerenciar os cronogramas de trabalho da equipe.

Você também deve comparar métricas relacionadas a diferentes mensagens (por causa do estilo da mensagem, ou porque elas contêm anexos, etc.), mas com assuntos similares. A estratégia utilizada no posto com as melhores métricas indica os melhores formatos/características para esse tipo de tópico.

Métricas de atenção

Elas se relacionam com a leitura/visualização real da publicação. Por si só, não garante que a mensagem tenha sido corretamente capturada e absorvida pelo usuário, mas é a indicação básica de que ela chegou ao usuário por completo.

Obviamente, eles variarão de acordo com o formato de publicidade de cada rede social, e quanto mais perto de 1, melhor.

- Tempo de atenção = tempo gasto para acessar uma publicação / tempo esperado para ler todas as informações ou duração do áudio, vídeo.

Esta é a principal métrica para vídeos (publicados no YouTube ou em outras plataformas que suportam este formato) ou áudios (podcasts). Nestas plataformas, você precisa obter a proporção de usuários que assistiram ou ouviram todos ou quase todos os posts e dividi-la pelo número de usuários que começaram a assistir ou ouvir o post. Novamente, quanto mais perto de 1, mais ideal.

Aprofundamento por características populacionais

Finalmente, deve-se observar que todas essas métricas, assim como outras que possam ser criadas, podem ser analisadas sob diferentes perspectivas populacionais, como sexo, faixa etária, localização geográfica, etc.

É interessante comparar os resultados entre a faixa etária e a rede social utilizada para gerar conhecimento sobre como é mais importante atingir um determinado público-alvo, dependendo se a mensagem tem uma faixa etária mais específica a ser atingida.

Em paralelo, a análise por geografia pode indicar, por exemplo, em que regiões uma determinada ação não está sendo bem compreendida, por exemplo, antecipando (e preparando-se para) um aumento na demanda de assistência presencial naquela área.

Ferramentas disponíveis

Além das informações básicas fornecidas pelas próprias plataformas de mídia social digital, existem várias ferramentas para monitorar e analisar as informações geradas, e essas ferramentas aparecem ou mudam na mesma velocidade em que a tecnologia é criada. Empresas privadas mantêm equipes internas e terceirizadas controlando os mais diversos softwares independentemente do custo envolvido, no entanto, há várias opções livres que mesmo oferecendo informações mais limitadas são suficientes para a implantação de uma área profissional de gerenciamento de mídia social digital (além de não criar restrições orçamentárias).

Para cada rede social existem ferramentas específicas, pagas ou gratuitas,

que podem ser utilizadas, já que a área de gestão da rede social domina essa plataforma. De modo geral, para analisar o tráfego de usuários no site da Administração Tributária (o destino da maioria dos links publicados nas redes sociais) existe a ferramenta Google Analytics, que é suficiente para uso quando a área está sendo implantada e não requer um conhecimento profundo de programação.

Finalmente, é possível que, por razões de segurança tecnológica, tais aplicativos tenham que ser utilizadas em um computador fora da rede interna da Administração Tributária, o que não prejudicaria seus resultados, e somente as questões de segurança por senha, rede aberta utilizada para este fim, devem ser levadas em conta.

8. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE COMUNICAÇÃO COM OS CONTRIBUINTES DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE EXCELÊNCIA E DA POLÍCIA FEDERAL NO BRASIL

Até agora, este trabalho tem se preocupado em compreender o fenômeno das redes sociais digitais, seus impactos na interação e comunicação com a sociedade e propor as ações básicas necessárias para a implantação de uma estratégia de ação neste ambiente, sempre que possível a partir da perspectiva de uma administração tributária frente a seus "administrados" (cidadãos e contribuintes). Em seguida, analisamos as experiências e boas práticas de outras administrações tributárias a fim de analisar e considerar a possibilidade de aplicar tais experiências à realidade brasileira.

Estes países foram escolhidos entre as administrações tributárias que são membros do Centro Interamericano de Administração Tributária - CIAT porque têm uma estrutura similar (atuando tanto na administração tributária interna quanto na fiscalização aduaneira), um perfil populacional similar (cultural ou socioeconômico) ou são reconhecidos como já tendo boas práticas.

Ao analisar seu desempenho através das redes sociais digitais à luz do que foi estudado acima, várias perguntas foram feitas diretamente às administrações tributárias, e suas respostas permitiram aprofundar a análise e a comparação feitas.

8.1 ESPANHA

Não existe uma área de gestão de redes sociais digitais dentro da Agencia Estatal de Administración Tributaria - AEAT, e de fato sua presença nas mídias sociais ainda é tímida. Como observado, nas duas redes sociais onde opera - Twitter e YouTube - a AEAT se concentra na divulgação de vídeos relacionados à Educação Fiscal e tutoriais para ajudar no cumprimento voluntário (YouTube), além do suporte técnico de TI via Twitter. Esta atitude indica que a presença nas redes sociais digitais da AEAT mantém um perfil de apoio ao serviço do contribuinte e está longe de apoiar a construção ativa direta da imagem do

Organismo, assim como a percepção de risco.

Inserção no Plano Estratégico

A estratégia de comunicação através de redes sociais digitais não é mencionada diretamente no Plano Estratégico 2020 - 2023¹² da Agência Tributária, no entanto, há vários mandatos nele onde as ferramentas digitais podem ser utilizadas. Por exemplo, dado que a visão da Agência Tributária é "incentivar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais", ela indica a prevenção de fraudes, fornecendo informações e serviços de assistência aos contribuintes para facilitar e minimizar os custos indiretos associados ao cumprimento das obrigações fiscais. Mas se por um lado não mencionar estratégias de comunicação através de redes sociais não gera um senso de mandamento para atuar nesta área, a necessidade de atingir metas onde uma presença ativa em redes sociais digitais possa trazer resultados a baixo custo permite destacar que a escolha de tal caminho dependerá principalmente das decisões internas do Organismo.

Estrutura

A ação não é realizada sob a tutela integral de um único departamento e, naturalmente, há a participação de diferentes departamentos na criação da mensagem desenvolvida em virtude do conteúdo da ajuda fornecida. O Serviço de Planejamento e Relações Institucionais (SERPRI) é a área responsável pela educação tributária e pela comunicação externa da Instituição, diretamente ligada à Diretoria Geral, o que reforça o relacionamento das redes sociais da AEAT como apoio a projetos de Educação Tributária no sentido estrito. Finalmente, não há nenhuma política ou guia para o uso de redes sociais digitais por esta Administração Tributária.

Estratégia e monitoramento

Como não há uma presença maciça nas redes sociais digitais, não há uma estratégia definida a este respeito. Como a própria AEAT aponta, "o mais importante agora é tentar colocar o foco no cumprimento voluntário, com base em diferentes programas de ajuda, informação e assistência aos contribuintes, complementados com uma boa comunicação por parte da Administração Tributária e a criação de consciência fiscal entre os contribuintes. Entretanto, a oportunidade de atingir esse público mais diretamente se perde, especialmente este último, já que o desempenho em redes sociais digitais mantém o foco na educação fiscal e na assistência aos contribuintes e não faz parte de uma estratégia de criação de imagem.

Com relação ao monitoramento das ações, embora seja declarado no plano estratégico que "determinados setores ou ações serão estabelecidos anualmente nos quais, com base em uma metodologia pré-determinada antecipadamente,

¹² Plano Estratégico 2020 - 2023 disponível em https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf

serão medidos e avaliados os efeitos no cumprimento voluntário motivado pelas ações da Agência", esta orientação ainda não chegou ao objeto de estudo deste trabalho, e não foram estabelecidas métricas específicas para o desempenho da comunicação em redes sociais digitais.

Redes sociais digitais

A AEAT mantém uma presença constante em apenas 2 tipos de redes sociais, a saber.

YouTube - em seu canal na principal rede social de vídeo (/agenciatributária), a AEAT mantém uma atividade de apoio educacional e voluntária, com vídeos relacionados à educação tributária e vídeos tutoriais para ajudar no cumprimento das obrigações. Em relação a este último tipo de conteúdo, o YouTube é de fato a melhor rede para publicação, porém a ausência de divulgação em outras redes sociais não explora o potencial de divulgação e compartilhamento destes vídeos. O canal tem 19.800 seguidores e seu vídeo mais visto tinha 422.000 visualizações, porém a grande maioria tem menos de 100.000 visualizações.

Twitter - o desempenho nesta rede social destaca o perfil prioritário do serviço ao contribuinte, com uma conta exclusivamente para suporte técnico (@informaticaeat) utilizada para transmitir informações sobre aspectos relacionados ao uso de sistemas TIC, bem como para responder a todas as questões técnicas colocadas aos funcionários através de seus Tweets. O perfil tem 27.000 seguidores, um baixo número de posts e a maioria das mensagens trata de falhas no sistema.

Apesar de não atuar em outras redes, foi observado que várias publicações de indivíduos e empresas não apenas mencionam a AEAT, mas também há perfis que se assemelham ao que seria um perfil oficial da Agência. Os perfis Instagram como @haciendaespana e @AEATNews, embora mencionem que não são perfis oficiais, demonstram não só a importância de utilizar este espaço para evitar notícias falsas, mas também para solidificar a Agência como uma fonte oficial de informação sobre os assuntos sobre os quais ela trabalha.

Análise do desempenho das mídias sociais

Apesar de uma ação tímida, como seu Plano Estratégico inclui vários objetivos que também podem ser alcançados com a ajuda de redes sociais digitais, a AEAT já tem a base estratégica para expandir sua ação nesta área, e estar sob a tutela de uma área diretamente ligada à Direção Geral pode ajudar neste sentido.

A própria Agência admite que "a melhoria da assistência e da informação e as medidas preventivas são essenciais" e enfatiza que esta ação está "de acordo com o que também está ocorrendo em nossos países vizinhos". Mas o uso já existente de redes sociais digitais para apoiar o trabalho de Educação Fiscal

e, em certa medida, o cumprimento voluntário, pode servir para aumentar a conscientização em outras áreas, se elas tiverem resultados positivos a serem defendidos como argumento.

Finalmente, no Plano Estratégico 2020 - 2023 há um aspecto que é muito útil e importante se você quiser expandir seu desempenho em redes sociais digitais. Menciona vários estudos de pesquisa realizados pelo Instituto de Estudios Fiscales (IEF), que podem informar a estratégia de ação nas mídias sociais nos termos discutidos neste documento. A realização de pesquisas, inclusive por um instituto parceiro com conhecimento da capacidade e dos objetivos da administração tributária, tornará a estratégia muito mais robusta e direcionada. Por exemplo, uma das pesquisas realizadas e intitulada "Opiniões e atitudes fiscais dos espanhóis em 2018", destaca "a necessidade de ter uma estratégia antifraude abrangente, começando pela educação cívico-fiscal e ações que busquem fortalecer a consciência fiscal dos espanhóis, sem descuidar da prevenção e informação e assistência", uma situação em que trabalhar em redes sociais digitais tem muito a acrescentar. Pesquisa semelhante foi realizada no ano seguinte (2019)¹³, sendo um excelente exemplo de monitoramento da imagem da instituição, que também poderia ser usado para entender a percepção das estratégias de comunicação da agência.

8.2 CANADÁ

Apesar de ter uma estrutura diferente do Brasil (com diferentes agências para lidar com aduana e tributos internos), bem como uma situação sócio-econômica diferente, o Canadá se destaca por seu recente investimento em mídia social digital em ambas as agências, o que será notado em uma recente melhoria no público. Foi observado que ambas as agências estão presentes em mais mídias sociais do que a média de outras agências fiscais, sempre com postos de excelente qualidade gráfica, analisados abaixo.

YouTube

Canada Revenue Agency - apesar do baixo número de seguidores (14.600), seus cargos recentes - de um ano até o presente - têm uma audiência muito alta, com vídeos alcançando 3,9 milhões de visualizações. Esta proporção de baixo número de assinantes, mas de alta audiência, demonstra o poder de compartilhar mensagens em outras redes sociais oficiais da agência e entre os usuários, assim como a qualidade das informações postadas. É definitivamente o exemplo que pode ser observado nesta ferramenta.

Canada Border Service Agency - com um alcance muito menor (5.600 assinantes), a agência de fronteira canadense não atinge os mesmos resultados que sua contraparte fiscal nacional. Entretanto, olhando para seu perfil, é possível destacar um ponto fora da curva: apenas 2 vídeos se destacam com

¹³ Pesquisa disponível em https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_09.pdf

boa visualização, e ambos lidam com leis que envolvem a entrada da cannabis no Canadá. O tema pode ser controverso para alguns, mas de interesse para a população, especialmente dadas as recentes mudanças na legislação local (no Canadá e nos Estados Unidos) que reforça a necessidade de a Administração Tributária e Aduaneira acompanhar e entender as questões que a população em geral está debatendo e, como envolve algumas de suas ações, agir rapidamente com publicações de orientação.

Twitter

Canada Revenue Agency - em seu desempenho nesta rede social, de acordo com a análise, a agência ainda não parece estar aproveitando ao máximo seu potencial. Apesar de ser a rede com o maior número de seguidores (202,5 mil), há pouca interação tanto em termos de respostas dos usuários quanto em termos de compartilhamento. Provavelmente poderia aumentar ainda mais a alta audiência de seus vídeos no *YouTube*, informações que podem ser rastreadas e confirmadas por métricas fornecidas pela rede de vídeo social, privadas a seus gerentes e às quais este estudo não teve acesso.

Canada Border Service Agency - como a agência de receita interna, esta é a rede social digital na qual a agência aduaneira tem mais seguidores (213.700) e também tem pouco potencial de utilização. Apesar de ter um público um pouco maior do que a Agência Fiscal do Canadá, não há interação com os usuários, portanto é apenas uma página informativa.

Facebook

Ao contrário do Twitter, no Facebook ambas as agências, além de terem um bom número de usuários (@CanRevAgency com 85,8 mil usuários e @CanBorder com 146,4 mil usuários), também têm um bom nível de audiência. Através da análise, isto se deve aos posts criados especificamente para esta rede social, e mesmo quando se utiliza material de imagem ou vídeos mais genéricos também utilizados em outras redes sociais, percebe-se que o post do Facebook sofre adaptações, com texto explicativo e links para onde mais informações podem ser obtidas. E mesmo que nenhuma política para responder aos comentários dos usuários tenha sido percebida, de fato, especialmente em comparação com outras administrações tributárias, é uma utilização muito positiva da ferramenta em ambas as agências.

LinkedIn

Com um número aproximado de seguidores (183,6 mil para o perfil da Canada Revenue Agency e 157 mil para a Canada Border Service Agency), de acordo com a análise realizada, ambas as agências não utilizam esta rede de forma personalizada, optando em vez disso por publicar as mesmas mensagens publicadas em outras redes, o que gera pouca audiência e compartilhamento, já que a mensagem provavelmente já foi vista pelo usuário em outra plataforma.

Como descrito acima, o LinkedIn é um espaço de interação com profissionais, portanto pede uma conversa mais profunda, posts mais técnicos e, dependendo do tópico postado, um acompanhamento específico sobre a área técnica do tópico, a fim de interagir com respostas não padronizadas. Entretanto, a boa base de usuários permitirá que o potencial desta rede seja explorado rapidamente, se for necessário agir de forma personalizada.

Instagram

Somente a Canada Border Service Agency está presente nesta rede social. Seu perfil tem 39.300 usuários (um número pequeno em comparação com o resto das redes sociais da agência), provavelmente porque adota um perfil muito específico de destacar as pessoas (funcionários) que compõem a agência, em detrimento de suas atividades. Neste caso, ao não adotar um perfil informativo, o mesmo baixo público percebido no YouTube se repete, desperdiçando a presença na rede social que mais cresce atualmente.

Quanto à Canada Revenue Agency, que não tem um perfil nesta rede, repetimos o que observamos anteriormente ao analisar a Espanha: se um órgão público não estiver presente na rede social, alguém fingirá ser um. Neste caso, há 2 perfis que imitam um perfil CRA fictício, que mesmo sem publicações, pode causar problemas no futuro. Um usando o login @canada_revenue_agency continua sendo uma conta privada, mas outro (@cra_604) chama-se Canada Revenue Agency e, como um slogan, usa uma frase em inglês provavelmente crítica para tributação: "Don't hate the player, hate the game", em tradução livre.

Análise do desempenho das mídias sociais

Ao avaliar o desempenho canadense, vale a pena notar a qualidade do material produzido, mas também a adequação do que é produzido às características da rede. Como foi estudado durante este trabalho, as particularidades de cada rede indicam um uso personalizado, e no Canadá pôde-se ver que quando a mensagem e a publicação são criadas com qualidade e de acordo com o perfil da rede social, o resultado é muito mais positivo do que aqueles obtidos em publicações não públicas personalizadas em outras redes sociais.

8.3 ARGENTINA

Com uma extensa atuação em redes sociais digitais, a Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP da Argentina está presente nas principais plataformas: Twitter, YouTube, Facebook e Instagram. Entre os destaques, a Administração Tributária também conta com uma equipe específica para gerenciar seus perfis nas redes, e sua produção de imagem e vídeo é de excelente qualidade.

Inserção no Plano Estratégico

Embora não mencione especificamente as ações através de redes sociais, o Plano Estratégico AFIP 2019 - 2023¹⁴ dá especial importância à melhoria da interação e comunicação com o contribuinte, o que, dada a forma como os cidadãos se comunicam hoje, não há como não incluir essas ferramentas na implantação da estratégia.

Entre seus objetivos estratégicos está o de "Facilitar o cumprimento através da simplificação e gestão digital" que inclui como estratégia "redobrar esforços para construir um modelo eficiente de assistência, atenção e comunicação que garanta a integridade dos processos e fortaleça nossa imagem institucional", além de incorporar "novos canais de comunicação que melhorem o diálogo com os cidadãos".

Entretanto, é no objetivo estratégico de "Fortalecimento da Cultura Fiscal" que a ação estudada neste documento é reforçada. AFIP, a fim de "continuar fortalecendo o diálogo e a comunicação com os cidadãos" em nível local, tem como estratégia para alcançar este ponto a implantação de "ações de promoção, difusão e interação destinadas a aumentar a consciência fiscal da comunidade através da participação ativa nos diferentes espaços virtuais de interação cidadã". Entre as administrações tributárias estudadas, é a mais próxima de defender em sua estratégia atual e futura o uso de redes sociais em sua estratégia de comunicação.

Estrutura

Neste sentido, a AFIP possui uma área específica para a gestão de suas redes sociais, a Seção de Redes Sociais, que se reporta ao Departamento de Imprensa, com seus próprios funcionários públicos e aqueles vinculados à Instituição. Seu desempenho é "transinstitucional", não apenas trabalhando em conjunto com a Seção de Perguntas Mais Frequentes, os Departamentos de Comunicação e Imprensa, mas também com as diferentes áreas operacionais.

Estratégia e monitoramento

Como a própria AFIP aponta, a área visa manter "uma comunicação precisa e acessível das medidas e ferramentas disponíveis aos contribuintes", e aproveitar o potencial bidirecional das redes sociais, interagindo com os usuários através de "respostas e orientações públicas para facilitar aos contribuintes e usuários a busca de informações ou a realização de uma transação", e todas as redes estão abertas a comentários.

Por sua vez, para monitorar a realização desses objetivos, eles realizam um acompanhamento semanal do número de consultas e respostas fornecidas, das reações dos usuários às publicações e respostas. Da mesma forma, analisam os

¹⁴ Plano Estratégico 2019 - 2023 disponível em <https://www.afip.gob.ar/institucional/Documentos/Plan-Estrategico-AFIP-2019-2023.pdf>

principais tópicos consultados, o número de interações e impressões dos cargos, a evolução dos seguidores por rede social e o levantamento das reclamações recebidas. Estes são índices básicos de monitoramento, mas essenciais para a avaliação constante dos resultados de suas operações e uma excelente base para uma possível expansão futura desta estratégia.

Redes sociais digitais

Dentre as redes sociais digitais analisadas neste trabalho, a AFIP está presente em quatro, a saber

Twitter - como observado, é a principal rede social utilizada, a que tem mais seguidores (123,1 mil) e onde também são postadas mensagens de outras redes sociais (@AFIPComunica). A interação observada é principalmente orientada aos usuários que comentaram indicando links onde obterão mais informações ou serviços de acesso.

Instagram - com 78,8 mil seguidores, o Instagram da AFIP (@afipcomunica) destaca-se pela disponibilidade de vídeos curtos e excelente qualidade gráfica contendo várias diretrizes para os contribuintes, bem como por destacar o trabalho diário da Instituição. Entretanto, nas publicações observadas, não foram percebidas muitas interações (provavelmente porque a maioria dos comentários era composta de insultos e reclamações genéricas) e em algumas reclamações mais bem fundamentadas, perfis de consultorias ou empresas de orientação fiscal responderam aos usuários reclamantes. Isto nos mostra que a equipe designada provavelmente não é capaz de responder a todas as perguntas que podem ser respondidas, nem de excluir comentários "indelicados".

Facebook - com 83,7 mil seguidores, a percepção é que esta rede social não ocupa atualmente um lugar de destaque na estratégia da AFIP onde, apesar de ser a segunda em número de seguidores, recentemente suas publicações incluem apenas os mesmos publicados na conta Instagram.

YouTube - com poucos seguidores (21,9 mil) e poucas visualizações em seus vídeos, o YouTube da AFIP ainda tem um longo caminho a percorrer. Entre as possíveis razões para a baixa audiência está o uso recente da ferramenta: existem poucos vídeos publicados desde 1 ano atrás e, como regra, são os mesmos criados para a Instagram. Como eles são curtos e não aproveitam o potencial profundo de um vídeo mais longo, é possível concluir que eles não utilizam a mensagem correta para este meio.

Análise do desempenho das mídias sociais

Apesar de não explorar todo o potencial, o fato de já operar através de sua própria estrutura mostra que está consciente da importância do uso de redes sociais na estratégia da instituição. Como analisado neste documento, não há fórmula para uma implantação rápida, e a construção desta ação é feita

gradualmente, que é o que acontece com a AFIP.

8.4 UMA COMPARAÇÃO COM A POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL

Com a análise da gestão de desempenho em redes sociais digitais, observou-se que esta questão ainda está em seus estágios iniciais tanto na administração tributária brasileira como em outros países escolhidos como referência. Esta realidade nos leva a deixar o universo das instituições fiscais e alfandegárias e comparar se este fenômeno se repete ou não em outras instituições públicas comparáveis à Receita Federal do Brasil, com a intenção de entender se esta seria uma realidade exclusiva desta área de atividade.

Neste caso, este trabalho optou por comparar a realidade observada na Receita Federal com a Polícia Federal brasileira, uma instituição pública de escopo e tamanho semelhantes aos da RFB e que comumente trabalha em parceria. Entre outros aspectos que unem estas duas agências está o fato de ambas estarem presentes nas áreas aduaneiras brasileiras, interagindo com passageiros de vôos internacionais, importadores e exportadores, realizando juntos operações especiais, e sempre que atuam desta forma, acabam comunicando seu trabalho separadamente em suas redes sociais. Por último, mas não menos importante, a comparação com esta instituição policial é importante porque nas discussões internas sobre estratégias de comunicação externa da RFB, tanto os gerentes quanto os assessores na área de comunicação mencionam que eles estão mais avançados na área de presença da mídia social digital do que as autoridades fiscais brasileiras.

Inserção no Plano Estratégico

Assim como a Receita Federal do Brasil, a Polícia Federal do Brasil tem um plano estratégico composto por objetivos e ações estratégicas que, quando analisados, não diferem da realidade observada nas administrações tributárias e com referências genéricas à área de Comunicação como um todo, e não diretamente às redes sociais digitais.

Na Polícia Federal, a comunicação institucional é mencionada como um dos macroprocessos dos objetivos estratégicos relacionados aos processos internos, e entre todas as ações estratégicas presentes no Plano Estratégico em vigor até 2022, apenas uma - também de natureza genérica - que pode englobar as redes sociais digitais: "adotar boas práticas na comunicação interna e externa", com o objetivo de sistematizar e aumentar os canais de relacionamento para divulgar as ações da Polícia Federal, interna e externamente, a fim de envolver os servidores e a sociedade nos propósitos de apoio institucional e apoio institucional.

Assim, como se pode ver, os mandatos administrativos que tratam dos aspectos estratégicos de sua gestão não veem a ação sobre as redes sociais digitais como algo a ser especificamente acionado, com uma ação estratégica específica e, portanto, não diferente das administrações tributárias analisadas.

Estrutura

Semelhante à Receita Federal, a PF também possui uma estrutura administrativa para a área de comunicação centralizada na capital federal, onde existe uma Divisão de Comunicação Social diretamente ligada ao Diretor Geral da instituição, com subdivisões regionais por Superintendência, por sua vez diretamente ligada aos superintendentes. Aqui reside a primeira diferença em relação à estrutura da RFB, pois, ao contrário da PF, onde cada um dos estados da federação brasileira e do Distrito Federal tem sua própria Superintendência, a RFB divide suas operações regionais em apenas 10 Superintendências, algumas das quais incluem até 6 estados brasileiros. Assim, os estados que não possuem uma sede de superintendência não têm um assessor de comunicação dedicado, o que pode impactar a implantação de estratégias nacionais de comunicação, por exemplo, incluindo a produção local de conteúdo a ser publicado nas mídias sociais digitais.

Outro ponto importante observado é a tradição das áreas de comunicação regional e local da Polícia Federal brasileira de orientar os policiais com noções relacionadas à disseminação institucional. Por exemplo, em cada operação policial, os policiais são instruídos sobre como podem ajudar a área de comunicação com a produção de imagens e vídeos, o que não só melhora a qualidade do material a ser publicado no futuro, expande a presença da comunicação em todas as ações desenvolvidas (não apenas aquelas que têm um assessor da área de comunicação presente), mas também destaca - independentemente do local onde trabalham - a importância de cada pessoa envolvida no trabalho da instituição na construção de sua imagem. Esta visão de que cada colaborador faz parte da cadeia de divulgação do trabalho da instituição consolida uma cultura interna de vigilância constante na divulgação e consolidação da imagem da corporação.

Estratégia e monitoramento

Neste aspecto, a Polícia Federal brasileira segue a tendência das administrações tributárias estrangeiras e não tem nenhum indicador estratégico relacionado aos resultados de sua gestão de redes sociais digitais. Também não possui um indicador relacionado à comunicação como um todo, o que, em termos de monitoramento, coloca a Receita Federal brasileira um passo à frente até mesmo desta instituição policial.

Com relação ao objetivo estratégico no qual está inserido o macroprocesso de comunicação institucional, existe um índice no qual, entre outras variáveis de diferentes temas, é utilizada a percepção do cidadão sobre a qualidade dos serviços prestados pela instituição, que a relaciona mais com a qualidade do serviço prestado aos cidadãos do que com a imagem que eles têm da instituição em geral e influenciada pelas estratégias de comunicação.

Redes sociais digitais

É neste aspecto que a Polícia Federal brasileira dissocia significativamente

a investigação das administrações tributárias, incluindo a Receita Federal do Brasil. Com exceção do YouTube, o número de seguidores nas redes sociais digitais varia entre 3,5 e 6 vezes o número de seguidores na RFB.

Ao analisar as publicações feitas pela Polícia Federal em suas redes, também não houve diferenças notáveis em relação aos padrões de publicação das administrações tributárias, tanto na qualidade visual quanto na forma de interação com o usuário. Neste último aspecto, deve-se notar também que nenhuma das publicações analisadas respondeu aos comentários dos usuários, mesmo em publicações que encorajavam os cidadãos a sugerir propostas e propor soluções através de um website. Mas na rede social onde tem um número de seguidores semelhante ao da Receita Federal, notou-se que esta rede, além de ser pouco utilizada (poucas publicações), os vídeos não tinham linguagem apropriada. Por exemplo, uma publicação que fornece orientação aos imigrantes, mas não tinha legendas em outros idiomas (apenas a narração em português).

Assim, se analisadas sob a perspectiva de que as duas instituições (RFB e PF) servem o mesmo público - população brasileira - e operam no mesmo espaço - território brasileiro - sem diferenças significativas nos padrões de publicação, acreditamos que a razão da discrepância no número de seguidores se deve principalmente ao tema abordado - o trabalho policial, o combate ao crime - que parece despertar maior interesse entre os cidadãos. Uma característica interessante que corrobora esta ideia pode ser vista na imensa quantidade de elogios na forma de comentários que a Polícia Federal recebe em suas publicações, algo que nem mesmo é perceptível nas publicações das administrações tributárias, especialmente a brasileira.

Finalmente, vale notar que a FP já tem um perfil em rede social para podcasts - Soundcloud - mas só é utilizada como repositório para coletivas de imprensa gravadas, o que, além de não aproveitar o potencial desta rede, mostra como o trabalho desta instituição em redes sociais ainda permanece em um nível que é apenas informativo, não interativo, assim como as instituições analisadas.

Análise do desempenho das mídias sociais

Como pode ser visto, o desempenho nas redes sociais digitais desta agência relacionadas à administração tributária brasileira não difere muito do desempenho da RFB. A única diferença notável pode ser vista no maior número de seguidores da agência policial, o que, conforme analisado, provavelmente se deve ao fato de que as características do trabalho policial despertam mais interesse do que as desenvolvidas pela inspeção fiscal e alfandegária.

Entretanto, um aspecto que se destaca e corrobora o que foi mencionado no capítulo 6 deste trabalho é a importância de ter consolidado uma cultura interna que valoriza a divulgação externa do trabalho realizado. Como os funcionários da área de comunicação - inclusive os responsáveis pela gestão de redes sociais - não podem acompanhar todas as ações diárias de sua instituição, é essencial que a matéria-prima para divulgação e publicações sobre redes sociais chegue à consultoria de forma orgânica, o que de fato não é percebido na administração tributária brasileira.

9. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES PARA A ÁREA DE COMUNICAÇÃO - REDES SOCIAIS DIGITAIS NA RECEITA FEDERAL DE BRASIL

Como analisaremos a seguir, o desempenho da Receita Federal do Brasil em suas redes sociais digitais não difere muito do estágio em que se encontram as administrações tributárias analisadas e, em alguns aspectos, está em um estágio mais avançado do que elas. Entretanto, o mais importante a ser observado é que nenhuma dessas administrações tributárias, incluindo a brasileira, está aproveitando o potencial de desempenho efetivo e eficiente em redes sociais digitais.

Em seu trabalho "Estratégias de comunicação em redes sociais", Bueno (2015) afirma que as práticas inadequadas de comunicação das instituições têm origem basicamente em duas razões: a) as instituições ignoram o potencial das redes sociais digitais ou as veem com medo e como uma ameaça, b) ou embora conscientes da importância, não estão preparadas para enfrentar uma nova forma de interação com seu público-alvo caracterizada pela pluralidade de vozes e por não terem controle sobre toda a comunicação.

É possível ver claramente, tanto nas administrações tributárias analisadas como no Brasil, que eles não desconhecem o potencial das redes sociais digitais, pois já têm uma presença nas redes sociais há alguns anos. Entretanto, a lenta evolução desta ação, que os mantém à distância do potencial que pode ser realizado, parece estar no ponto B mencionado acima: a falta de preparação interna, ou a ausência de uma visão estratégica sobre o assunto, ou a fraqueza da equipe.

Portanto, as sugestões de ação abaixo baseiam-se nas boas práticas percebidas nas administrações tributárias analisadas, mas principalmente no material teórico estudado.

9.1 ESTRATÉGIA

O primeiro passo é assumir efetivamente que atuar em redes sociais digitais é estratégico e que a Instituição como um todo a vê oficialmente como tal. Uma menção clara no plano estratégico é essencial, uma atitude que deve ser desenvolvida nos regulamentos administrativos derivados deste plano. Também é necessário garantir pelo menos um indicador de gestão em nível nacional, baseado nas métricas a serem implantação e que deve ser monitorado pela Administração Geral com a mesma atenção que os outros indicadores, e assim equacionar a importância estratégica da área de comunicação como um todo com outras áreas da Instituição, tais como fiscalização de tributos internos, cobrança e fiscalização alfandegária.

E este desenvolvimento deve atingir os níveis mais diários, incluindo os regulamentos que lidam com o desempenho funcional dos funcionários. Por exemplo, declarando expressamente em seus estatutos que uma das funções dos titulares de cargos é representar a instituição na mídia e assegurar a execução de indicadores de comunicação. Em minha experiência como

assessor de imprensa por mais de 10 anos na Receita Federal, não era raro ver gerentes seniores ignorando as necessidades de divulgação da imprensa porque eles não acreditavam que desempenhar um papel de porta-voz ou exigir que seu pessoal fornecesse informações solicitadas pela imprensa fosse de sua responsabilidade. Esta postura tem que acabar, e a cultura arraigada de esconder-se da sociedade só mudará se esta mudança vier de cima para baixo através do exemplo da alta administração, cobrando através de indicadores, mas também demonstrando os resultados positivos que estão por vir.

Atualmente, a Receita Federal tem um objetivo específico de comunicação em seu Plano Estratégico 2021-2023 - melhorar a comunicação externa e interna - que se concentra na comunicação efetiva de suas ações, em linguagem simples e oportuna, sendo ao mesmo tempo a base da legitimidade da Instituição, contribuindo para aumentar a percepção social sobre a relevância da Instituição. Embora amplo (abrangendo toda a comunicação, seja externa ou interna), este objetivo estratégico traz visões avançadas sobre o assunto, apontando questões importantes para as estratégias de mídia social: oportunidade das publicações, linguagem acessível, busca de legitimidade e percepção social. Entre as administrações tributárias analisadas, em termos específicos relacionados às redes sociais digitais, é a mais bem estruturada em termos estratégicos e, nesta situação, acreditamos que a base estratégica atual é suficiente para validar o investimento em desempenho em redes sociais digitais, mas com uma avaliação de objetivos mais específicos na preparação do próximo plano estratégico.

Também em seu Plano Estratégico 2021-2023 e como resultado do objetivo analisado, ele traz um indicador específico para a área: o índice de satisfação com a comunicação institucional. Este indicador leva em conta informações relacionadas às 3 principais áreas de atividade de comunicação (comunicação interna, relações com a imprensa e redes sociais digitais) e utiliza respostas dadas por funcionários e colaboradores selecionados aleatoriamente em uma pesquisa. Este indicador é medido de acordo com o seguinte cálculo:

$\text{Índice} = (\Sigma A) / (B \times C)$, onde A = pontuação das perguntas respondidas, B = número de perguntas e C = número de participantes. A pontuação das perguntas respondidas pode variar de 1 a 5 (1 sendo má, 2 justa, 3 boa, 4 muito boa e 5 excelente) e uma medida e conseqüente avaliação é prevista a cada seis meses.

Vemos um grande passo na materialização de um indicador específico para a comunicação envolvendo questões de mídia social digital, porém entendemos que há muita subjetividade em um resultado que depende de opiniões não necessariamente relacionadas a publicações reais nas redes sociais digitais (porque os entrevistados podem não receber informações sobre a RFB através das mídias sociais digitais desta, mas através de outros meios de informação, como a imprensa ou mesmo notícias internas às quais apenas os funcionários têm acesso).

Outro ponto que pode distorcer o resultado vem do fato de que a pesquisa não é realizada sob métodos estatísticos corretos, o que, em um caso

positivo, em nossa opinião, a torna inviável como guia para ações estratégicas relacionadas ao desempenho em redes sociais digitais. Também acreditamos que a periodicidade da avaliação gerencial deve ser inferior a seis meses, pois estamos analisando o desempenho em plataformas dinâmicas, e uma análise de um ponto de vista gerencial a cada mês estaria mais alinhada com a realidade deste ambiente virtual.

E de acordo com a análise do capítulo 7 deste trabalho, vemos que existem vários outros indicadores que são mais objetivos e que, como podem ser coletados em um período de tempo mais curto, tornariam o indicador sempre atualizado. Também entendemos como é importante avaliar separadamente de outras formas de ações na área de comunicação, de modo que cada área possa ser avaliada de acordo com suas próprias características. Por exemplo, para uso no indicador de gestão nacional, as métricas de sentimento e participação poderiam ser avaliadas de forma condensada (agrupando o resultado por tema ou área de ação em cada um desses dois tipos de métricas). Esta opção traria um cenário mais completo (embora resumido) da evolução do relacionamento e interação da Receita Federal com os usuários de suas redes sociais digitais, de modo que a alta administração também possa avaliar quais áreas da administração tributária são mais participativas ou precisam reavaliar sua postura.

Por último, mas não menos importante, deve-se notar que o fato de já existir um indicador operacional, embora permitindo uma análise mais restrita, mostra que a área de Comunicação Social da Receita Federal está à frente das outras administrações tributárias analisadas no aspecto estratégico.

9.2 PESQUISA

Para ter um ponto de partida sólido, dentro da viabilidade orçamentária, seria muito interessante realizar uma pesquisa com a população para entender a imagem real que a instituição tem na sociedade. É essencial que esta pesquisa seja capaz de captar a imagem da Receita Federal do Brasil por área de atividade, proporcionando a visão da aduana (inspeção de bagagem de passageiros e inspeção de carga), dos tributos internos em geral (percepção do risco, se se sentem assistidos quando necessário, grau de compreensão das regras) e da própria administração da agência (imagem da instituição como um todo e em relação à integridade do pessoal, entre outros). A experiência da AEAT espanhola, através do Instituto de Estudios Fiscales (IEF), na pesquisa "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019" pode ser um ponto de partida para facilitar esta ação.

9.3 RE-AVALIAÇÃO DO USO DE IMAGENS DE LEÕES

Como mencionado no segundo capítulo deste documento, a Receita Federal, há cinco décadas, lançou uma campanha publicitária cujo resultado ainda hoje a persegue: o leão como mascote. Em termos de marketing, ter uma imagem

que está enraizada há tanto tempo é, no início, um ponto positivo. Entretanto, após tanto tempo, a relação do animal com o Órgão acabou distorcida em relação à intenção inicial explicada, possivelmente mudando de um belo leão para um leão feroz em pessoas físicas.

Acreditamos que, ao realizar tal investigação, esta relação também deveria ser investigada e deveria ser avaliado se seria necessário combater os preconceitos e equívocos que possam ter surgido (um leão roubando a renda de indivíduos), ou mesmo se tal conceito pode ser expandido para toda a Instituição, proporcionando uma noção de unidade do Organismo (incluindo o uso desta mascote na Alfândega, reforçando a imagem de "muitas ações, muitas competências, um só Organismo").

9.4 EQUIPAMENTO

A seguir, é necessário ir além da carta escrita no Plano Estratégico e do número exigido em um indicador. É necessário construir a equipe mais próxima do ideal. Como assinala Vaynerchuk (2020), a área que trata das redes sociais deve tratar especificamente do assunto e ser separada da área de atendimento ao cliente (no caso da Administração Tributária, serviço cliente/contribuinte), o que se afasta do modelo atualmente adotado pela Espanha. O perfil dos funcionários, já discutido neste documento, não pode ser deixado de fora. Novamente, a experiência de trabalhar no escritório nacional de mídia da Receita Federal pode mostrar quantas vezes uma determinada pessoa foi designada para a área de comunicação simplesmente porque ela não se encaixa mais nas outras áreas típicas de uma Administração Tributária.

Tendo em vista estes pontos, a situação atual na Receita Federal está parcialmente avançada. De fato, existe uma área que trata da gestão de redes sociais digitais (a Divisão de Projetos Institucionais de Divulgação e Comunicação, subordinada à Assessoria de Comunicação Social, que por sua vez está diretamente ligada à Diretoria Geral), mas que ainda trata de outras atividades não diretamente relacionadas às redes sociais digitais ou à Internet. Segundo a RFB, esta divisão é responsável por "publicidade, material gráfico, audiovisual e multimídia, gerencia e disciplina a forma como o conteúdo é publicado e atualizado no site da RFB, gerencia a disseminação do conteúdo disponível nas redes sociais, coordena a identidade visual e a aplicação da marca RFB", no entanto, como visto em nossos estudos, acreditamos que atuar em redes sociais digitais requer uma equipe dedicada apenas a este aspecto. Além de lidar com estas ferramentas, esta equipe também poderia gerenciar o conteúdo do site da RFB na Internet, pois há um link constante entre as publicações nas redes sociais e o conteúdo aprofundado disponível no site da RFB.

Quanto ao perfil dos funcionários, e sabendo que é muito difícil montar uma equipe com funcionários localizados apenas na capital brasileira, acreditamos ser essencial que a área que administra as redes sociais digitais permaneça ligada à Assessoria de Comunicação Social em Brasília, mas com funcionários espalhados por todo o país, selecionados por seu perfil e com dedicação

exclusiva ao trabalho com redes sociais. O teletrabalho já provou ser possível, e após o distanciamento social após a Pandemia, não há necessidade de temer este formato, principalmente porque é a melhor maneira de reunir os cérebros necessários para esta ação.

Este formato de equipe, espalhado por todo o país, pode resolver um problema que surgiu recentemente: a criação de perfis regionais ou locais em redes sociais digitais ligadas ao trabalho realizado pelas unidades descentralizadas da RFB. Nas administrações tributárias analisadas, não foi percebida a necessidade de perfis regionais oficiais, porém as características continentais brasileiras, bem como certas peculiaridades de cada região, deram origem a perfis diferentes a nível local. Muitos dos perfis regionais existentes surgiram mesmo antes dos perfis nacionais, mas todos eles existem porque existe uma visão local sobre a importância deste tipo de divulgação, mas também porque há funcionários dispostos a trabalhar neste trabalho e - por que não? - audiência na sociedade. Entendemos que esta "boa vontade" não deve ser desperdiçada, entretanto, deve haver unidade na gestão das redes sociais. Assim, sugerimos que a criação de tais perfis regionais não deve ser impedida, mas que eles devem ser gerenciados a partir da perspectiva pregada pela área de gestão das mídias sociais nacionais.

Uma maneira de cobrir essas duas necessidades seria a unidade regional ou local que solicita criar um perfil em sua própria rede social para fornecer a uma pessoa o perfil certo para gerenciar essas ferramentas e para que essa pessoa as gerencie em nível regional ou local, mas também para fazer parte da equipe nacional. As unidades locais e regionais devem entender que a profissionalização da gestão das redes sociais digitais deve chegar a todos aqueles que nelas trabalham. Se a teoria e a prática mostram que a dedicação em tempo integral é importante para alguém que trabalha neste campo, isto deve acontecer onde quer que essa pessoa trabalhe. Além disso, quando uma unidade regional ou local fala de seu próprio desempenho, ela fala em nome da instituição como um todo, e os padrões de comunicação devem ser mantidos pelas mesmas razões que um serviço ou inspeção do contribuinte deve ocorrer da mesma forma, seja no norte ou no sul do Brasil. Finalmente, entendemos que tais perfis regionais ou locais devem ser a exceção e não a regra, analisados caso a caso.

9.5 REDES SOCIAIS NAS QUAIS SE PODE ATUAR

Ao destacar o conceito de "transmídia", Jenkins et al. (2014) afirmam que a disseminação de informações deve atingir o público simultaneamente, mas deve sempre ser adaptada às características de cada meio e aos públicos-alvo que atingem. É necessário levar em conta as características específicas de cada mídia e compreender que cada canal utilizado tem sua própria linguagem. Isto foi confirmado nas administrações tributárias analisadas: as redes sociais que continham conteúdo criado ou adaptado especificamente para ter mais audiência, compartilhar e comentar do que as redes sociais que republicavam conteúdo típico de outra rede.

Assim, entendemos que a estratégia a ser adotada deve se concentrar em atuar em redes sociais onde a equipe possa lidar com a demanda e a qualidade necessária. Aderir a uma rede social apenas para ocupar espaço logo decepcionará os usuários dessas redes porque ou não há postes, ou eles são os mesmos postes padronizados de outras redes. A RFB já está presente em várias redes sociais digitais, e apesar de ter um número de seguidores na mesma proporção que as administrações tributárias analisadas, entendemos que a estratégia a curto prazo deve se ater à definição de linhas de ação de acordo com as características e potencial de cada uma delas antes de abrir uma nova frente em outra rede social.

Entretanto, uma vez desenvolvida e implantada a estratégia para as redes sociais existentes, o material estudado nos leva a propor a atuação em uma rede social que vem crescendo e que permite uma fácil segmentação temática: podcasts via Spotify. Vemos que através dele podemos divulgar tanto informações técnicas mais profundas (com canais específicos para os atores do comércio exterior, ou para contadores, etc.) quanto informações gerais, bem como um canal dedicado a informações exclusivas para indivíduos. Neste último caso, como esta rede atinge um público de maior renda, seria possível informar sobre os principais pontos do imposto de renda pessoal durante o período de declaração de imposto ou sobre as regras de bagagem para viagens internacionais em períodos próximos às épocas de férias.

Uma sugestão seria escolher um desses tópicos, produzir uma quantidade razoável de áudios para ter estoque suficiente para 2 publicações semanais sem interrupção por algum tempo, e lançar o canal podcast em Spotify junto com uma campanha de divulgação em outras redes sociais. A estratégia seria reforçada através de áudios curtos, destinados a serem ouvidos durante seu deslocamento diário, e seria um excelente exemplo de divulgação bem direcionada e de custo muito baixo através das mídias sociais digitais.

9.6 RELAÇÕES COM A MÍDIA ATRAVÉS DE REDES SOCIAIS DIGITAIS

Já em 2015, Ribeiro, Campelo, Rodrigues, Marmelo, Rocha (2015) afirmou que "os jornalistas já não consideram o assessor de imprensa das instituições como uma fonte privilegiada" e que já viam a divulgação de mensagens através das redes sociais como uma ferramenta muito útil, mesmo como um veículo preferencial. Os próprios jornalistas já veem as coisas desta maneira. Bueno (2015) aponta que eles veem as redes sociais digitais como uma fonte de informação jornalística de forma positiva, uma vez que elas proporcionam rapidez e acesso mais barato à informação, bem como geram proximidade (especialmente geográfica) que não teria sido possível antes.

A figura da assessoria de imprensa mudou da mesma forma que os jornalistas não são mais os únicos disseminadores de informação. E dada a realidade de uma imprensa sempre conectada a essas redes, a divulgação dos comunicados enviados aos jornalistas por e-mail também deve ser simultânea nas redes sociais. A questão deve ser dominada nas redes sociais digitais pela própria Administração Tributária desde o início, caso contrário há o risco de que as

notícias publicadas pelos jornalistas cheguem às redes através do ponto de vista de terceiros, sem uma posição oficial da Instituição como contraponto.

Coletivas de imprensa virtuais

O uso de transmissões virtuais ao vivo, via Twitter, YouTube ou Facebook, pode ser usado para ampliar o alcance das coletivas de imprensa, especialmente para regiões do interior do país onde não há um porta-voz sobre um determinado tópico. O escritório de imprensa regional (da Região Fiscal) ou estadual (ou por Delegacia ou Alfândega, se houver) pode utilizar esses canais, de acordo com as regras estabelecidas nacionalmente, e realizar conferências de imprensa sobre questões nacionais com jornalistas de cidades menores. Tal ação dissemina informações oficiais para os cantos mais distantes do país e aproxima a Instituição dos cidadãos que lá vivem.

10. CONCLUSÕES

Este trabalho não pretende ser um guia completo e de fácil aplicação para as administrações tributárias, mas sim analisar, à luz da literatura existente sobre o assunto e na observação e análise das experiências de outras administrações tributárias, os principais aspectos que envolvem sua atuação no uso de redes sociais digitais, suas características, vantagens e riscos, sempre aplicados à realidade brasileira. Além disso, visa servir como consciência de que é possível e vantajoso construir uma presença efetiva da Administração Tributária neste ambiente virtual e fornecer orientação sobre como iniciar o processo de adoção de uma estratégia específica para as redes sociais digitais.

Observou-se que a comunicação com cidadãos e contribuintes como estratégia para facilitar o trabalho das administrações tributárias é algo recente em comparação com o tempo em que tais instituições existem e exercem seus poderes de fiscalização e tributação. A imagem - nem sempre positiva - criada ao longo dos séculos, e a tecnicidade tão comum às questões tributárias, impedem a criação de uma comunicação fluida e positiva entre a Administração Tributária e os contribuintes, mesmo quando estes investem nos meios de comunicação tradicionais e de massa.

Entretanto, com a evolução da Internet e o desenvolvimento do que se viu se tornar a Web 2.0, o surgimento das redes sociais digitais e o uso generalizado do hábito de acessá-las constantemente, ao mesmo tempo em que revolucionou a forma como as pessoas se informam, trouxe consigo vantagens e possibilidades inimagináveis alguns anos antes: interação, segmentação precisa do público-alvo, quebra das barreiras geográficas existentes e agilidade quase instantânea nas divulgações. Tudo isso a um baixo custo, mas exigindo um profissionalismo que provavelmente ainda não foi dado à área de gestão da comunicação das administrações tributárias.

Esta é uma excelente oportunidade para a Administração Pública facilitar o acesso dos cidadãos à informação, promover os direitos, trazer transparência, gerar interação com a sociedade escutando-a de uma forma que lhe permita avaliar e melhorar constantemente seu desempenho. E para a Administração Tributária e Aduaneira, um novo canal para buscar resultados e ganhos da sociedade na melhoria e consolidação de sua imagem pública, criação de percepção de risco e consolidação de uma consciência fiscal geral que, conseqüentemente, contribuirá para criar um ambiente que favoreça o cumprimento voluntário dos impostos, seu principal objetivo.

Entretanto, uma presença apenas nas redes sociais digitais não mudará da noite para o dia a imagem que cada Administração Tributária criou em seus "administrados". Requer desempenho profissional, ações e posturas em linha com as melhores práticas e que efetivamente agreguem valor ao usuário e ao relacionamento com este. Entretanto, como essas ferramentas se tornaram o principal canal de comunicação e informação para cidadãos e contribuintes e proporcionam uma agilidade de acordo com os tempos atuais, é essencial que tal presença seja incluída na visão estratégica das administrações tributárias. Também é possível destacar que esta estratégia só será eficaz se a Instituição se

comprometer a investir efetivamente nela, com a Administração da Instituição fornecendo o apoio político necessário para esta mudança cultural interna e para a adaptação dos processos de trabalho internos, inclusive em cada área de ação ou novo projeto, quando apropriada a interação com a sociedade através de redes sociais digitais.

Este é um movimento que deve ser feito corretamente, baseando esta estratégia em dados e informações de cada público-alvo que se deseja atingir e de acordo com as características específicas de cada rede social na qual se vai atuar. Estas etapas não são complexas, mas exigem profissionalismo na ação, desde a construção da equipe até a execução e monitoramento da estratégia. A literatura analisada mostrou que há informações e fontes de dados nos quais se basear, assim como um caminho a seguir, em etapas e com pontos específicos que não podem ser deixados de fora, como por exemplo:

- Seleção de uma equipe de funcionários com o perfil adequado, mesmo que seja necessário criar uma equipe nacional de pessoas espalhadas pelo país, mas sob a liderança de um gerente ligado à alta administração;

- Criação de uma estratégia ampla e global de ação em redes sociais digitais, apoiada pela alta administração e envolvendo todas as áreas da administração tributária;

- Planejamento desta estratégia, através da criação de políticas de uso e gestão de conteúdo digital que incluam as regulamentações das redes sociais digitais, com limites e regras a serem seguidas, e métricas - incluindo indicadores de gestão - que permitam uma avaliação constante do trabalho;

- Implantação efetiva do plano, rede por rede, de acordo com a capacidade da Instituição;

- Implantação de uma estratégia de monitoramento, avaliação constante e melhoria contínua no desempenho das mídias sociais, corrigindo direções quando necessário e expandindo para novas mídias sociais à medida que elas emergem e se consolidam.

Finalmente, entendemos que a aplicação das diretrizes estudadas neste trabalho para melhorar o desempenho das administrações tributárias nas redes sociais digitais deve levar ao alcance de objetivos perceptíveis, tais como melhorar a percepção da imagem da Instituição na sociedade, a capacidade de reagir rapidamente a uma crise e fortalecer a comunicação com a sociedade até o ponto em que as redes sociais digitais da Administração tributária se tornem a principal fonte de informação oficial sobre as questões com as quais ela lida.

Comparação do estado atual das redes sociais digitais da Administração Tributária Brasileira com outras Administrações Tributárias de excelência.

A análise do desempenho da mídia social digital de determinadas administrações tributárias indicou que o potencial positivo total que pode ser alcançado na interação e comunicação com os cidadãos e contribuintes através dessas ferramentas ainda não é explorado em nenhuma delas. As estruturas percebidas ainda são simples e o trabalho em si não é proeminente na estratégia da administração tributária. Em todas elas foi observado que o uso de redes sociais digitais está em um estágio inicial, basicamente utilizado para divulgação e não para interação e engajamento com cidadãos e contribuintes.

Apesar de todos eles estarem em estágio inicial, observou-se que a Receita Federal do Brasil está um pouco à frente dos demais, pois embora indiretamente e em conjunto com as demais áreas de atividade de sua Assessoria de Comunicação Social, há uma formalização de seu processo de trabalho como objetivo a ser alcançado no Plano Estratégico, além da existência de um indicador gerencial a ser monitorado pela Alta Administração. Estes fatos, em nossa opinião, indicam o envolvimento da Alta Direção e criam a base necessária para a implantação de uma estratégia de ação em redes sociais digitais, se for completada com uma equipe profissional com perfil adequado, monitorando métricas e permitindo a penetração no resto das áreas da Instituição. Esperamos que este trabalho possa ser útil na construção dos próximos passos.

Entretanto, há um aspecto prático observado nas administrações tributárias analisadas que acreditamos que deve ser observado para a estratégia brasileira. Sempre que as ações em uma determinada rede social são destacadas, há um ponto comum: as publicações são criadas especificamente para essa rede social, respeitando suas características, especialmente o formato da mídia publicada. Em outras redes sociais onde o conteúdo publicado é derivado da publicação de outra rede, ou tem um formato que não está de acordo com esse meio, a audiência e o engajamento são baixos. Este deve ser um guia para atuar em qualquer rede social, mesmo limitando a expansão a novas redes se aquelas em que já há presença ainda não possuem mensagens e formatos de publicação adequados às suas características.

Em qualquer caso, entendemos que nenhuma administração tributária deve se concentrar apenas em sua própria estratégia, mesmo que em teoria ela esteja em um nível mais avançado do que outras. Pelo contrário, deve-se sempre olhar para as experiências de outras administrações tributárias com perfil semelhante ou que estão implantando projetos semelhantes ou que enfrentam desafios semelhantes a fim de se analisar se as soluções estrangeiras podem ser aplicadas na realidade nacional. O trabalho com redes sociais digitais na esfera pública ainda é novo, e a constante troca de experiências deve ser criada e sustentada.

Caminho sem retorno

O uso de redes sociais digitais não é algo passageiro e já faz parte da vida dos cidadãos, especialmente dos brasileiros, um hábito reforçado pelos novos hábitos digitais resultantes do isolamento social causado pela pandemia da COVID-19. E como podemos ver, as administrações tributárias não devem ver as redes sociais digitais como uma ameaça, mas, sobretudo, como uma oportunidade

de diálogo, verdadeiro e transparente, com suas partes interessadas.

Também não significa renunciar às estratégias tradicionais de comunicação, mas expandir os canais de comunicação com cidadãos e contribuintes e fazer com que as informações de interesse tributário e aduaneiro cheguem a eles de forma ágil e tempestiva. Entender que as redes sociais digitais não substituíram completamente os canais tradicionais de comunicação, mas que elas são o principal meio para atingir rapidamente (quase instantaneamente) um grande público multigeracional e para atingir novos públicos. Um ambiente moderno, recente e barulhento, mas também inevitável e essencial para poder ouvir, compreender e dialogar com a sociedade em que opera.

Afirmar que as redes sociais digitais serão (ou não serão) em breve completamente substituídas por outras formas de comunicação, informação e socialização seria um exercício de futurologia difícil de se prever. Mas é possível e necessário ressaltar que a sociedade utiliza um dos ícones desta Web 2.0 - a busca no Google - da mesma forma que quando ela foi lançada há mais de 20 anos. O que mudou ao longo deste tempo é a forma de acesso ao Google: ontem computadores desktop, hoje smartphones. E em uma sociedade cada vez mais ligada à vida digital e à interação através desses smartphones, é possível concluir que as redes sociais digitais continuarão sendo a principal forma de informar e se comunicar por vários anos, e a presença efetiva e eficiente neste ambiente continuará sendo crucial para todas as instituições públicas, como as administrações tributárias, que desejam entender e influenciar seus públicos-alvo.

11. BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, G. D. V. (30 abril 2021). Los impuestos huelen a protesta. UdeA Noticias. Recuperado de

<https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fU6xCsIwFPwVI47IxVqjjsVBEAcHkTaLPNpgn6Z5aZOKn2-qg7i4HHfH3XGgoARI8UFXDMQWTdSVkpf1ZpvNi1wchMylKOQxX66y3eJ0FrAH9T8QF-jW96oAVbMN-hmgdDwENGOjMRHof1XLnf7wCWeWA9WEPhHvtqWGp9TXZkc2fk2EYZ9S50btQ2TtqI22KaZu4BAAtBHdX1QuV94AY/>

Alves, S. (1 noviembre 2019). Segundo Spotify, Brasil é o segundo maior mercado de podcasts do mundo. B9. Recuperado de <https://www.b9.com.br/116720/segundo-spotify-brasil-e-o-segundo-maior-mercado-de-podcasts-do-mundo/>

Aménazaga, K. Y. (16 diciembre 2019). Datos (más) abiertos y útiles: Cómo usar las imágenes para comunicar las estadísticas oficiales. Blog Gobernarte. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/datos-mas-abiertos-y-estadisticas/>

Amorim, M. y Weyne, W., 2006. *SEFAZ: Tributo à história*. [ebook] Fortaleza: Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará. Recuperado de <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/12/Livro.pdf>

Barger, C. (2013). *O estrategista em mídias sociais*. São Paulo: DVS Editora.

Bertocchi, D. (2016). *Dos dados aos formatos: a construção das narrativas no jornalismo digital*. Curitiba: Appris

Brasil (2018). *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital*. Recuperado de <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>

Bueno, W. (2015). *Estratégias de comunicação nas mídias sociais*. Barueri: Manole.

Castresana, M. B. y Sánchez, S.S. (2020). *La administración de los sistemas tributarios – Tema 2: código tributario y procedimientos de gestión. El marco general de las relaciones con los contribuyentes y los servicios de información y asistencia*. Madrid: UNED / IEF.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (19 de marzo de 1996). Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria. Recuperado de [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento\(AtributosMinimos\)/atributos_minimos.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosInstitucionales/CartaDocumento(AtributosMinimos)/atributos_minimos.pdf)

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2020). *Las TIC como herramienta estratégica para potenciar la eficiencia de las administraciones tributarias*. Recuperado de <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5731>

Collosa, A. (11 abril 2018). Digitalización de las Administraciones Tributarias y Derechos de los Contribuyentes. *CIATBlog*. Recuperado de <https://www.ciat.org/digitalizacion-de-las-administraciones-tributarias-y-derechos-de-los-contribuyentes/>

Contreras Lévano, M. A. C., y Vargas Merino, J. A. (2021). Conceptualización y caracterización del comportamiento del consumidor. Una perspectiva analítica generacional. *ACADEMO* (Asunción), 8(1):15-28. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.30545/academo.2021.ene-jun.2>

Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (eds) (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

DataSenado (2019). *Redes sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet>

De la Vega, M. M. A. y Espluga, P. R. (2014). *Manual de Servicios de Información y Asistencia al contribuyente*. Recuperado de <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400664850-DT4.pdf>

Dimos, J., Groves, S., Powell, G. (2011). *Retorno sobre investimento em mídias sociais: como definir, medir e avaliar a eficácia das redes sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Díaz, S. C., López, L. M. y Roncallo, L. L. (2017). Entendiendo las generaciones: una revisión del concepto, clasificación y características distintivas de los Baby Boomers, X y Millennials. *Clío América*, 11(22), 188-204. Doi: 10.21676/23897848.2440.

e-Marketer (2020a). *The Global Media Intelligence Report 2020: All main platforms add users during the pandemic*. Recuperado de <https://www.emarketer.com/content/global-social-network-users-2020>

e-Marketer (2020b). *The Global Media Intelligence Report 2020: A reference guide to consumer's media use in 42 countries*. Recuperado de <https://www.emarketer.com/content/global-media-intelligence-2020>

Eid, M.A.C. (2016). *Comunicação e assessoria de imprensa para governos*. São Paulo: M.Books

Expedia Group (2021). *Latin America multi-generational travel & tourism trends: Travel habits, behaviors, and influences of Generation Z, Millennials, Generation X and Baby Boomers*. Recuperado de <https://info.advertising.expedia.com/latin-american-multi-gen-travel-tourism-trends>

Ezequiel, M. (2014). *Receita Federal: história da administração tributária no Brasil*. Brasília: Receita Federal.

Ferrari, P. (2015). *A força da mídia social: interface e linguagem jornalística no ambiente digital*. São Paulo: Estação das Letras e Cores

Google, McKinsey (2019). *Índice de maturidade digital: a maturidade digital dos internautas brasileiros*. Recuperado de <http://www.abranet.org.br/doc/maturidade-digital-2019%20.pdf>

Grande, J. I.C. (2012). Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas. *Revista Democracia y Gobierno Local, números 18 / 19*, Recuperado de https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf

Itaú BBA (15 agosto 2019). *Millennials: Unravelling the Habits of Generation Y in Brazil*. Recuperado de <http://www.itaubbaresearch.com/User/ReadEmailLink/?guid=d1763af8-0273-4e46-861f-5d7e86274173&cid=003460000101tZ7AAI>

Jenkins, H., Ford, S. y Green, J. (2014). *Cultura Da Conexão: Criando valor E significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Aleph.

La República (2020). Millennials son la generación que más se preocupa por acciones respecto a otras como los baby boomers. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/millennials-son-la-generacion-que-mas-se-preocupa-por-acciones-respecto-a-otras-como-los-baby-boomers-2852977>

La Santa Biblia, *Nueva Traducción Viviente* (2010). Recuperado de <https://biblia.com/books/ntv/2Ch9>

Langford, T. y Ratcliffe, R. G. (26 julio 2011). Hombre furioso con el IRS Estrella avioneta contra oficinas federales en Austin. *Chron*. Recuperado de <https://www.chron.com/spanish/article/Hombre-furioso-con-el-IRS-estrella-avioneta-1595201.php>

Ley nº 12.527 de 2011, de 18 de noviembre. Ley de acceso a la información. Diário Oficial da União – Edição extra. 18 de noviembre de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Martino, L.M.S. (2015). *Teoria das Mídias Digitais: linguagens, ambientes, redes*. Petrópolis: Vozes.

Monteiro, D. y Azarite, R. (2012). *Monitoramento e métricas de mídias sociais: do estagiário ao CEO*. São Paulo: DVS Editora.

Multiconversion (27 mayo 2019). *Millennials, generación Z y otras generaciones en marketing*. Recuperado de <https://multiconversion.com/millennials-generacion-z-generaciones-marketing/>

Nóbrega, C.B. (2014). *História do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física*. Brasília: Receita Federal.

Nunes, M. (29 marzo 2019). Evolução da Legislação tributária (breve histórico). *Portal Receitas*. Recuperado de <https://receitas.tce.mg.gov.br/?p=1146>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011a). *La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie "Información comparada"* (2010). Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/administration/CIS-2010-ESP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011b). *Forum on tax administration: taxpayers services sub-group. Information note: Social Media Technologies and Tax Administration*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/technologies/48870427.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Technologies for better Tax Administration: a Pratical Guide for Revenue Bodies*, Recuperado de <https://www.oecd.org/publications/technologies-for-better-tax-administration-9789264256439-en.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Projeto Governo Digital Revisão do Governo Digital do Brasil – Rumo à transformação digital do setor público – principais conclusões*. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3627/1/2b.%20Review%20OCDE%20Governo%20Digital%20%28Portugu%C3%AAs%29.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-responses-to-covid-19-measures-taken-to-support-taxpayers.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Tax Administration: Digital Resilience in the COVID-19 Environment*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-digital-resilience-in-the-covid-19-environment.htm>.

Peirats V. y Serrano, R. (2020). *La Dirección de La Administración: Tema 2 La dirección de la administración: planificación y control. La ética pública*. Madrid: UNED / IEF.

Primo, A. (2016). *Interações em rede*. Porto Alegre: Editora Sulina.

Reuters Institute (2020). *Digital news report 2020*. Recuperado de <https://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/>

Ribeiro, V., Campelo, F., Rodrigues, I., Marmelo, M. e Rocha, M. (2015) A assessoria de imprensa e as redes sociais: estudo de caso sobre as mudanças no relacionamento fonte-jornalista e o processo de produção de press-release. *Comunicação Pública (online)* vol. 10 nº 19. Recuperado de <http://cp.revues.org/1077>

Sais, R. M. (25 y 26 noviembre 2018). *Media Training y la administración tributaria brasileña [Discurso principal]*. Curso de formación para portavoces, Belo Horizonte, Brasil.

Santana, M. B. y Souza, C. G. B. (2017). Uso Das Redes Sociais Por Órgãos Públicos No Brasil E Possibilidades De Contribuição Do Monitoramento Para Gestão. *Revista Gestão.Org* , volumen 15 99-107.

Serasa Experian. (2020). *História dos Impostos – Serasa ensina* [Vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=l4YOtTF2fzI>

Sharlach, T. M. (2004). *Provincial taxation and the Ur III state*. Boston: BRILL.

Spotify (2018). O que é que o podcast (brasileiro) tem?. Recuperado de <https://ads.spotify.com/pt-BR/noticias-insights/o-que-que-o-podcast-brasileiro-tem/>

Spyer, J. (2018). *Mídias sociais no Brasil emergente*. São Paulo: EDUC.

Sweeney, J. (2019). *Public sector marketing pro: The definitive guide to digital marketing and social media for government and public sector*. Middletown: JS Press

Torquato, G. (2015). *Comunicação nas Organizações: empresas privadas, instituições e setor público*. São Paulo: Summus editorial.

Vaynerchuk, G. (2020). *Gratidão: como gerar um sentimento incrível de satisfação em todos os seus clientes*. Rio de Janeiro: Alta Books

Vejapontocom (2020). *A geração dos millenials molda o mundo e abre caminho para mais mudanças*. [Vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Noau9G_drl4

Velloso, R. (11 abril 2018). Uma breve história dos impostos. *Superinteressante*. Recuperado de <https://super.abril.com.br/historia/por-que-pagamos-impostos/>

Wight, F. H. (1981). *Usos Y costumbres de las tierras bíblicas*. Michigan: Editorial Portavoz.

Williams, N. (4 enero 2021). La necesidad de mejorar la eficiencia de las Administraciones Tributarias. *CIATBlog*. Recuperado de <https://www.ciat.org/la-necesidad-de-mejorar-la-eficiencia-de-las-administraciones-tributarias/>

Zuazu, M.G.R. (20 octubre 2014). *La importancia de la comunicación en las Administraciones Tributarias*. Recuperado de <https://www.ciat.org/la-importancia-de-la-comunicacion-en-las-administraciones-tributarias/>



4

CRIPTOECONOMIA: REGULAÇÃO E TRIBUTAÇÃO

ALEXANDRE LOPES DA ROCHA

CRIPTOECONOMIA: REGULAÇÃO E TRIBUTAÇÃO

ALEXANDRE LOPES DA ROCHA

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a ausência de regulação da criptoeconomia no Brasil e a constatação de que um bom marco regulatório voltado para a criptoeconomia facilitaria o fomento do empreendedorismo e viabilizaria a adequada atuação dos órgãos do Estado. Foram abordados assuntos específicos desse ecossistema como criptoativos, Finança Descentralizada (DeFi), Inicial Coin Offering (ICO), Contratos Inteligentes (Smart Contracts), tokenização da economia, protocolo blockchain, considerando a necessidade de definição dos regimes jurídicos como facilitadores do dinamismo da economia digital, do empreendedorismo e adequada atuação de órgãos como Receita Federal do Brasil e do Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. O tipo de pesquisa utilizado foi exploratório através da metodologia pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Ativo Financeiro. Blockchain. Criptoativo. Criptoeconomia. Regulação e Tributação.

1. INTRODUÇÃO

As sociedades ao longo da história utilizaram do escambo para atingirem seus objetivos na aquisição de bens, posteriormente alguns bens escassos em seu tempo foram utilizados como meios de troca, um exemplo foi o escasso sal durante o Império Romano, com o qual pagava seu exército, surgindo o termo salário em português. Já durante a fase do mercantilismo os metais ganharam muita força com os estados se esforçando para acumulá-los, sendo o ouro e prata considerados principais “reservas de valor”, ou seja, ativos com as seguintes características: preservação de valor, escassez, liquidez e não deterioração com o tempo. Com esse conceito de “reserva de valor” os estados estabeleceram suas moedas que seriam os meios pelos quais as transações seriam efetuadas, essas moedas poderiam ser ou não lastreadas em uma “reserva de valor”. O maior problema de uma moeda sem lastro ocorre quando um estado resolve expandir sua base monetária em circulação, o chamado dinheiro, causando inflação, um exemplo clássico foi o ocorrido na República de Weimar antes da Segunda Grande Guerra.

Como término da Segunda Grande Guerra as nações aliadas viram a necessidade de reerguer a economia mundial, o sistema financeiro surgido no acordo de Bretton Woods definiu o dólar como a moeda forte e referência mundial lastreada ao ouro, de modo que ficou estabelecido o padrão U\$ 35 por onça-troy (31,1035 gramas de ouro), sendo o ouro armazenado no Depósito de Ouro dos Estados Unidos em Fort Knox. Tal padrão estabelecido foi oficialmente abandonado na gestão do Presidente Nixon em 15 de agosto de 1971 destacando-se seu clássico discurso:

Instruí o secretário Connally a suspender temporariamente a conversibilidade do dólar em ouro ou outros ativos de reserva, exceto em quantias e condições determinadas como sendo no interesse da estabilidade monetária e no melhor interesse dos Estados Unidos. (ROCHA, 2021, p. 3)

Tal fato se revelou um verdadeiro calote nos que confiavam na moeda dólar e na possibilidade de trocar por ouro pois não havia ouro suficiente uma vez que, nos anos que antecederam a decisão, o governo emitiu mais moedas do que a quantidade proporcional de ouro armazenado para financiar gastos militares, gastos com programas sociais, dentre outros.

As fragilidades permaneceram e na última grande crise do sistema financeiro, a crise de 2008, nascia um sistema de pagamento eletrônico, completamente ponto a ponto (peer-to-peer) sem necessidade de confiança de um terceiro (bancos centrais), chamado de Bitcoin conforme o white paper divulgado pelo pseudônimo Satoshi Nakamoto criador da rede. Ocorre que todo ecossistema além da Bitcoin está em constante transformação e evolução, de modo que nesse trabalho serão abordados elementos desse ecossistema considerando a necessidade de definição dos regimes jurídicos como facilitadores do dinamismo da economia digital, do empreendedorismo e adequada atuação de órgãos reguladores.

Gomes (2021, p. 64) descreve a complexidade da problemática contemporânea em relação aos criptoativos:

(...) reconhecermos que a qualificação jurídica dos criptoativos é de “fundamental importância para que seja possível compreender o modo como tais ativos se encaixam nos sistemas tributários existentes”, também somos obrigados a admitir que não existe um consenso regulatório acerca da taxonomia dos criptoativos e de sua própria qualificação jurídica, circunstância que gera dificuldades regulatórias que, consequentemente, impactam a incidência tributária, haja vista que cada tipo de token gera uma classificação contábil e tributária diferente.

1. PREMISSAS CONCEITUAIS: BITCOIN, BLOCKCHAIN SEUS CONCEITOS AFETOS E NATUREZA JURÍDICA

Passado pouco mais de uma década do surgimento da Bitcoin, que é o centro de todo “ecossistema cripto”, outros criptoativos surgem em vários níveis das camadas de experimento em função de tecnologias disruptivas. É um erro pensar em um criptoativo apenas como sinônimo de criptomoeda, sendo essa uma espécie do gênero criptoativo, pois o desenvolvimento da tecnologia envolvida continua a surpreender implicando constante necessidade de reconhecimento de novas espécies com naturezas jurídicas distintas em um mercado de escala global que movimenta atualmente trilhões de dólares.

1.1 TECNOLOGIAS DE REGISTRO DISTRIBUÍDO: A(S) BLOCKCHAIN(S) E O SURGIMENTO DA BITCOIN

O ouro foi utilizado historicamente como meio de pagamento e reserva de valor, com essa concepção surgiu a Bitcoin que reuniria as características de “reserva de valor”¹ e de meio de pagamento (criptomoeda) em um sistema ponto a ponto (peer-to-peer) sem a possibilidade de intervenção de uma autoridade monetária, tudo ocorrendo através da tecnologia Blockchain.

Paula (2021, p. 36) definiu que “a tecnologia Blockchain é a base dos conceitos de distribuição e descentralização das informações e traz consigo o princípio de transparência e imutabilidade de registros, proporcionando a auditabilidade de dados”.

No blockchain as transações das bitcoins se concentram em blocos de armazenamento limitado cujo encadeamento ocorre com criptografia proporcionando segurança e confiabilidade, tudo sendo mantido por uma rede

¹ Ver introdução: “(...) sendo o ouro e prata considerados principais “reservas de valor”, ou seja, ativos com as seguintes características: preservação de valor, escassez, liquidez e não deterioração com o tempo.”

mundial de computadores sem a necessidade de aprovação de uma autoridade central, ressaltando o fato de que as transações são registradas anonimamente e criptografada ponto a ponto, contudo, o então “livro caixa” virtual é auditável, contrastando com a falsa propaganda de ser uma “caixa-preta”. O protocolo fundamentado em códigos algoritmos impede a dupla contagem e a emissão indiscriminada da moeda cuja “mineração” (solução de problemas matemáticos) tem como recompensa a criação de um novo bloco e o recebimento de bitcoins. Essa gratificação (recompensa) é reduzida pela metade a cada quatro anos, o que faz a criptomoeda ficar cada vez mais escassa evitando o fenômeno da emissão indiscriminada como ocorre com as moedas fiduciárias.

Uma “carteira bitcoin” é composta de chave pública, chave privada e endereço que permite a comunicação direta com outras carteiras e com a Blockchain. A chave privada é um código alfanumérico criptografado que permite o acesso à reserva de bitcoin ou qualquer outra criptomoeda, já a chave pública (derivada da privada) é utilizada para criação de endereços no blockchain. Em linhas gerais pode-se considerar que os criptoativos são um conjunto de códigos alfanuméricos criptografados.

O Blockchain acabou provocando uma “revolução” com a possibilidade de criação de várias outras moedas e todo “ecossistema” tem sido um campo fértil de experimento e desenvolvimento de novas tecnologias de modo que o termo criptoativo é o de melhor emprego pois a criptomoeda terá definido o seu regime tributário e econômico a partir do modo que estiver sendo empregado, bem como do seu emissor ser ou não identificado.

Definição de criptoativos pela Comissão de Valores Mobiliários (2018, p. 2):

Os criptoativos são ativos virtuais, protegidos por criptografia, presentes exclusivamente em registros digitais, cujas operações são executadas e armazenadas em uma rede de computadores.

Esses ativos surgiram com a intenção de permitir que indivíduos ou empresas efetuem pagamentos ou transferências financeiras eletrônicas diretamente a outros indivíduos ou empresas, sem a necessidade da intermediação de uma instituição financeira. Tal propósito serviria -inclusive- para pagamentos ou transferências internacionais.

Gomes (2021, p. 99) em sua obra destaca a peculiaridade da compreensão da diferença do criptoativo com emissor identificado do criptoativo sem emissor identificado denominado como CSEI (criptoativo sem emissor identificado) em que não há possibilidade de oponibilidade à terceiros como ocorre com um ativo financeiro:

(...) o estudo dos efeitos tributários dos CSEI, assim entendidos como criptoativos não monetários, não financeiros, que não possuem um emissor identificado, são universais e possuem fluxo de conversibilidade bidirecional, são descentralizados e utilizados como meio de troca que faz as vezes de meio de pagamento, doravante denominados criptomoedas.

O conceito anterior é de suma importância pois alguns criptoativos podem não ter emissor identificado como é o caso da bitcoin, dessa forma, como

considerá-lo um ativo financeiro não sendo um título oponível a terceiros? “Terceiros” nesse caso seria o Satoshi Nakamoto, mas não se sabe quem responde por esse pseudônimo. Outros criptoativos foram apresentados por empresas legalmente constituídas e identificáveis, ressaltando o crescente fenômeno das “tokenizadoras”².

Um criptoativo pode ser uma criptomoeda como é o exemplo da bitcoin, porém as outras criptomoedas são chamadas de altcoins e as criptomoedas lastreadas em um ativo são denominadas stablecoins. Há também as central bank digital currencies (CDBC) que são as moedas virtuais emitidas pelos bancos centrais que podem ser criptografadas (criptomoedas) ou não, ressaltando que são centralizadas na autoridade monetária e de curso forçado.

1.2 CRIPTOATIVO COMO RESERVA DE VALOR

A reserva de valor mais conhecida no mundo é o ouro e o criptoativo pode ser considerado uma reserva quando apresenta alguns requisitos³. A volatilidade dos criptoativos a curto e médio prazo é um dos fatores objeto de crítica, contudo, a longo prazo alguns criptoativos têm demonstrado resiliência e a fidúcia (confiança) tem recompensado investidores. Fazendo uma analogia com o ouro, a aquisição com o objetivo de reserva de valor implicará tributação específica em função de um registro contábil apropriado, por exemplo, conforme a norma de ativos intangíveis ao invés de estoques ou caixa, exceto quando adquiridos com o objetivo de serem negociados (estoque) se isso fizer parte do modelo de negócio da entidade empresarial.

Gomes (2021, p. 152) cita em sua obra:

O lastro físico do ouro, que apresenta uma escassez de oferta, é similar ao lastro matemático das bitcoins. Ambos os ativos são escassos, cada qual a sua maneira. O mesmo não pode ser dito das moedas fiduciárias, já que o lastro governamental “garante unicamente uma demanda mínima, mas não uma oferta inelástica (...) o lastro estatal não assegura uma moeda boa, apenas que até uma moeda ruim tenha vasta aceitação no mercado.

1.3 CRIPTOATIVO COMO MERCADORIA

Considerar o criptoativo como mercadoria digital implica sua circulação econômica para consumo mediante remuneração, por outro lado a simples consideração como um bem digital implica o reconhecimento de uma coisa útil e de expressão econômica como, por exemplo, uma criptomoeda.

Carraza (2009, p. 43) destaca a “noção” de mercadoria à que se refere esse

² Nova expressão utilizada para empresas que, através de um processo via tecnologia Blockchain, torna qualquer ativo em um ativo digital, podendo ser fracionado em diversas partes e disponibilizado para investidores.

Ver capítulo 1.1: (...) com essa concepção surgiu a bitcoin que reuniria as características de uma “reserva de valor” (preservação de valor, escassez, liquidez e não deterioração com o tempo) (...).

capítulo:

É o caso de rememorarmos que mercadoria, nos patamares do Direito, é o bem móvel, sujeito à mercancia. É, se preferirmos, o objeto da atividade mercantil, que obedece, por isso mesmo, ao regime jurídico comercial.

Não é qualquer bem móvel que é mercadoria, mas tão-só aquele que se submete à mercancia. Podemos, pois, dizer que toda mercadoria é bem móvel, mas nem todo bem móvel é mercadoria. Só o bem móvel que se destina à prática de operações mercantis é que assume a qualidade de mercadoria.

Considera-se a circulação jurídica da mercadoria quando ocorre mudança de titularidade e há julgados no STF reforçando esse entendimento conforme descreveu Gomes (2021, p. 108):

Nesse mesmo sentido, nos autos do RE 596.983 AgR e do RE 422.051 AGR, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “o simples deslocamento da mercadoria de um estabelecimento para outro da mesma empresa, sem a transferência de propriedade, não caracteriza a hipótese de incidência do ICMS.

1.4 CRIPTOATIVO COMO ATIVO FINANCEIRO

Os ativos financeiros são ativos intangíveis representados por um contrato, não são bens ou mercadoria. Cumpre ressaltar que criptoativos sem emissor identificado não há possibilidade de oponibilidade à terceiros (exemplo da bitcoin) como ocorre com um ativo financeiro com emissor identificado.

O Pronunciamento Técnico CPC 04 (2010, p. 5) conceitua o ativo intangível como “é um ativo não monetário identificável e sem substância física”.

A Comissão de valores Mobiliários de acordo com a Instrução CVM nº 555/2014 enumera o que entende por ativos financeiro:

Art. 2º Para os efeitos desta Instrução, entende-se por:

V – ativos financeiros:

a) títulos da dívida pública;

b) contratos derivativos;

c) desde que a emissão ou negociação tenha sido objeto de registro ou de autorização pela CVM, ações, debêntures, bônus de subscrição, cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramentos, certificados de depósito de valores mobiliários, cédulas de debêntures, cotas de fundos de investimento, notas promissórias, e quaisquer outros valores mobiliários, que não os referidos na alínea “d”;

d) títulos ou contratos de investimento coletivo, registrados na CVM e ofertados publicamente, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros;

- e) certificados ou recibos de depósitos emitidos no exterior com lastro em valores mobiliários de emissão de companhia aberta brasileira;
- f) o ouro, ativo financeiro, desde que negociado em padrão internacionalmente aceito;
- g) quaisquer títulos, contratos e modalidades operacionais de obrigação ou coobrigação de instituição financeira; e
- h) warrants, contratos mercantis de compra e venda de produtos, mercadorias ou serviços para entrega ou prestação futura, títulos ou certificados representativos desses contratos e quaisquer outros créditos, títulos, contratos e modalidades operacionais desde que expressamente previstos no regulamento.

O Banco Central do Brasil através da Resolução nº 4.593/2017 define o que considera ativo financeiro:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, consideram-se ativos financeiros:

I - os títulos de crédito, direitos creditórios e outros instrumentos financeiros que sejam:

- a) de obrigação de pagamento das instituições mencionadas no art. 1º, incluindo contratos de depósitos a prazo;
- b) de coobrigação de pagamento das instituições mencionadas no art. 1º, em operações como aceite e garantia;
- c) admitidos nas carteiras de ativos das instituições mencionadas no art. 1º, exceto os objetos de desconto;
- d) objeto de desconto em operações de crédito, por instituições mencionadas no art. 1º ou entregues em garantia para essas instituições em outras operações do sistema financeiro;
- e) escriturados ou custodiados por instituições mencionadas no art. 1º; ou
- f) de emissão ou de propriedade de entidades não autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, integrante de conglomerado prudencial, definido nos termos do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif); e

II - os bens, direitos ou instrumentos financeiros:

- a) cuja legislação ou regulamentação específica assim os defina ou determine seu registro ou depósito centralizado; ou
- b) que, no âmbito de um arranjo de pagamento, sejam de obrigação de pagamento de instituição de pagamento aos seus clientes.

§1º Os ativos financeiros de que trata o inciso I do caput podem ser originários de operações realizadas nos segmentos financeiro, comercial, industrial, imobiliário, de hipotecas, de arrendamento mercantil, de prestação de serviços, entre outros, inclusive na hipótese de direitos creditórios de existência futura e montante desconhecido, desde que derivados de relações já constituídas.

§ 2º Excluem-se da definição de ativos financeiros de que trata o caput os valores mobiliários.

Quando do enquadramento dos criptoativos como ativos financeiros, em tese, devem ser observado os critérios de avaliação do ativo conforme artigo 183 da Lei 6404/1976, bem como observar o Pronunciamento Técnico CPC 48.

1.5 OFERTA INICIAL DE MOEDA (ICO - INITIAL COIN OFFERING) E CONTRATOS INTELIGENTES (SMART CONTRACTS)

A tecnologia Blockchain que permite a criação de moedas tornou-se uma forma de várias empresas arrecadarem fundos de capitais através de Oferta Inicial de Moeda, constituindo-se um modelo para o ecossistema cripto de modo análogo à “Oferta Pública de Ações” (IPO⁴) em que uma empresa abre capital no mercado financeiro. Tudo é realizado de forma bastante simples através de um cadastro em um site e depósito em nome da empresa, dessa forma, recebendo em seguida uma criptomoeda.

Tomando como base a criptomoeda como meio de troca, negociação e compra, ocorre o surgimento dos chamados “Contratos Inteligentes” que são protocolos computacionais exequíveis por si só, ou seja, são executados automaticamente sem a necessidade de intermediação (empresa, governos, entidades), tais negócios jurídicos se diferenciam dos contratos convencionais pois são executados e validados em uma blockchain onde acordos e regras são auto executados através de um protocolo (script do contrato).

1.6 APLICAÇÕES DE FINANÇAS DESCENTRALIZADAS (DEFI – DECENTRALIZED FINANCE)

As Finanças Descentralizadas mais conhecida como “DeFi” são contratos inteligentes de execução autônoma que objetivam reproduzir serviços do mercado financeiro de forma descentralizada tais como empréstimos, bolsas de valores, seguros, dentre outros.

1.7 ENTENDENDO O TOKEN

No contexto do ecossistema dos criptoativos, um token se refere a um ativo em formato digital, em que pese a constante evolução é possível a divisão em quatro categorias: *Utility Token*, *Security Token*, *Payment Token* e *Token não-fungível (NFT)*.

1.7.1 *Utility Token*

Gomes (2021, p. 68) define utility token da seguinte forma:

³ IPO = Initial Public Offering

(...) ativos virtuais não monetários criptografados, possuidores de medida própria, com a existência de emissor predeterminado, utilizados para viabilizar o acesso (de forma pré-paga) a bens e serviços específicos (v.g.: voucher trocável por bem ou serviço) por meio de aplicações embasadas em tecnologias de registro distribuído.

Os utility tokens não são instrumentos de investimentos e podem ser utilizados como, por exemplo, nos programas tradicionais de fidelidade em que os clientes têm acesso a diversos benefícios como clube de compras e acessos a serviços.

1.7.2 Security Token

Gomes (2021, p. 68) define security token da seguinte forma:

(...) ativos financeiros virtuais criptografados. São ativos negociados no âmbito de aplicações embasadas em tecnologias de registro distribuído e utilizados para fins de investimento, aproximando-se da noção de ativo financeiro e similares aos valores mobiliários. Os security tokens podem possuir carácter patrimonial (equity) ou de dívida (debt) e são emitidos por um ente predeterminado em face do qual é oponível o direito de recebimento de juros ou dividendos.

Os *security tokens* podem ser vários ativos, por exemplo, uma empresa pode ofertar um token que represente suas ações, fundos de investimentos, imóveis, dentre outros.

1.7.3 Payment Token

Gomes (2021, p. 68) define payment token da seguinte forma:

(...) ativos virtuais não monetários criptografados, possuidores de unidade de medida própria, negociados via tecnologias de registro distribuídos, mas que possuem emissor predeterminado, utilizados como meio de troca fazendo “as vezes de uma moeda”.

São os tokens mais famosos porque são associados às criptomoedas e geralmente utilizados como um meio de pagamento, funcionando como dinheiro, como exemplo podemos citar o bitcoin e o litecoin.

1.7.4 Token não-fungível (NFT)

O conceito de fungibilidade significa que um ativo não pode ser substituído por outro tanto qualitativamente quanto quantitativamente, sendo assim, em uma definição simples um token não-fungível é a representação de um ativo não-fungível em meio digital. Os NFTs (token não-fungíveis) também têm sido utilizados na representação de ativos ou itens do mundo real como imóveis, obras de arte, músicas, memes, games, dentre outros, sendo um mercado em constante expansão.

2. POSICIONAMENTO ATUAL DOS PRINCIPAIS STAKHOLDERS

O cenário de avanço da presença dos criptoativos no dia a dia da sociedade e no mercado financeiro, com a movimentação de vultosos valores, tem chamado atenção e demandado a atuação dos stakeholders, ou seja, de órgãos governamentais e entidades diretamente envolvidos com todo ecossistema a fim de buscarem a aplicação da lei, em atividades de controle, regulação e fiscalização, de modo a adequarem as suas atuações face aos desafios em um setor dinâmico que uma tecnologia disruptiva proporciona.

2.1 BANCO CENTRAL DO BRASIL E OS CRIPTOATIVOS

O Banco Central do Brasil através do Perguntas e Respostas (atualizada em março de 2020) indica o que entende por moedas virtuais, sua regulamentação e negociação :

1 – O que são moedas virtuais?

As chamadas "moedas virtuais" ou "moedas criptográficas" são representações digitais de valor, o qual decorre da confiança depositada nas suas regras de funcionamento e na cadeia de participantes.

Não são emitidas por Banco Central, de forma que não se confundem com o padrão monetário do Real, de curso forçado, ou com o padrão de qualquer outra autoridade monetária.

Além disso, não se confundem com a moeda eletrônica prevista na legislação, que se caracteriza como recursos em Reais mantidos em meio eletrônico, em bancos e outras instituições, que permitem ao usuário realizar pagamentos e transferências.

2- O Banco central do Brasil regula as "moedas virtuais"?

Não. As "moedas virtuais" não são emitidas, garantidas ou reguladas pelo Banco Central do Brasil. Possuem forma, denominação e valor próprios.

3 – O Banco Central do Brasil autoriza o funcionamento das empresas que negociam "moedas virtuais" e/ou guardam chaves, senhas ou outras informações cadastrais dos usuários, empresas conhecidas como "exchanges"?

Não. Essas empresas não são reguladas, autorizadas ou supervisionadas pelo Banco Central. Não há legislação ou regulamentação específica sobre o tema no Brasil.

O cidadão que decidir utilizar os serviços prestados por essas empresas deve estar ciente dos riscos de eventuais fraudes ou outras condutas de negócio inadequadas, que podem resultar em perdas patrimoniais.

4 – É possível realizar compras de bens ou serviços no Brasil utilizando moedas virtuais?

A compra e venda de bens ou de serviços depende de acordo entre as partes, inclusive quanto à forma de pagamento. No caso de utilização de moedas virtuais, as partes assumem todo o risco associado.

5 – Qual o risco para o cidadão se as moedas virtuais forem utilizadas para atividades ilícitas?

Se utilizada em atividades ilícitas, o cidadão pode estar sujeito à investigação por autoridades públicas.

6 – As moedas virtuais podem ser utilizadas como investimento?

Sim. Nesse caso, a compra e a guarda de moedas virtuais estão sujeitas aos riscos de perda de todo o capital investido, inclusive em razão de fraudes além da variação de seu preço.

7 – É permitido realizar transferência internacional utilizando moedas virtuais?

Não. Transferências internacionais devem ser feitas por instituições autorizadas pelo Banco Central a operar no mercado de câmbio, que devem observar as normas cambiais.

Percebe-se um direcionamento no sentido do reconhecimento dos criptoativos como ativo financeiro, contudo, há claramente o posicionamento desfavorável na questão do reconhecimento como criptomoedas e esforços para o lançamento uma moeda digital própria centralizada e de curso forçado, ainda não se sabe se utilizará tecnologia Blockchain.

Conforme nota divulgada em 24 de maio de 2021 o Banco Central do Brasil divulga as diretrizes gerais de uma moeda digital para o Brasil:

O BCB, em avaliação preliminar e consideradas as discussões mantidas no Grupo de Trabalho Interdepartamental (GTI) criado pela Portaria nº 108.092, de 20 de agosto de 2020, destaca as diretrizes para o potencial desenvolvimento de uma moeda digital brasileira:

- ênfase na possibilidade de desenvolvimento de modelos inovadores a partir de evoluções tecnológicas, como contratos inteligentes (smart contracts), internet das coisas (IoT) e dinheiro programável;
- previsão de uso em pagamentos de varejo;
- capacidade para realizar operações online e eventualmente operações offline;
- emissão pelo BCB, como uma extensão da moeda física, com a distribuição ao público intermediada por custodiantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB);
- ausência de remuneração;
- garantia da segurança jurídica em suas operações;
- aderência a todos os princípios e regras de privacidade e segurança determinados, em especial, pela Lei Complementar nº 105, de 2001 (sigilo bancário), e pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

⁵ BANCO CENTRAL, Banco Central divulga as diretrizes gerais de uma moeda digital para o Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota>. Acesso em 13 de jan de 2022.

- desenho tecnológico que permita integral atendimento às recomendações internacionais e normas legais sobre prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, inclusive em cumprimento a ordens judiciais para rastrear operações ilícitas;
- adoção de solução que permita interoperabilidade e integração visando à realização de pagamentos transfronteiriços; e
- adoção de padrões de resiliência e segurança cibernética equivalentes aos aplicáveis a infraestruturas críticas do mercado financeiro.

Paula (2021, p. 84) destacou a forma como o Banco Central do Brasil vem utilizando mecanismos para se adequar ao funcionamento de uma moeda digital:

O Brasil passa por um momento de grandes transformações no âmbito financeiro e iniciativas como a substituição do TED pelo pagamento instantâneo em tempo real (PIX), Open banking (proposta de descentralizar as informações financeiras de grandes operadoras) e o Sandbox (ambiente de teste regulado para novas tecnologias) podem contribuir para que o país tenha sua moeda digital.”

2.2 COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS E OS CRIPTOATIVOS

A Comissão de Valores Mobiliários publicou uma interessante cartilha⁶ denominada “CRIPTOATIVOS – SÉRIE ALERTAS” explicando a complexidade do ecossistema dos criptoativos e citou a inconfundibilidade com as moedas eletrônicas do sistema financeiro:

- Os criptoativos também não se confundem com as chamadas moedas eletrônicas, previstas na legislação brasileira, que nada mais são do que recursos em reais mantidos em meio eletrônico em uma dada instituição financeira, e que podem ser utilizados como meio de pagamento, assim como as notas físicas de real. (CVM, 2018, p. 3)

Na mesma cartilha (CVM, 2018, p. 3) ressaltou um importante conceito: “os criptoativos não residem em registros digitais de nenhuma instituição financeira”.

Nos anos seguintes, em que pese por meio do Ofício Circular nº 1/2018 ter proibido fundos de investimentos baseados em criptomoedas, em maio de 2020 a CVM publicou a Instrução CVM nº 626/2020 dispondo sobre as regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), tal ato normativo expressa uma preocupação no acompanhamento pelo ambiente regulatório das inovações digitais, dessa forma, reconhecendo a “natureza camaleônica” dos criptoativos. Dentro desse contexto, por exemplo, a

⁶ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, Criptoativos – Série Alertas. Disponível em: https://www.investidor.gov.br/publicacao/Alertas/alerta_CVM_CRIPTOATIVOS_10052018.pdf. Acesso em 13 de jan. de 2022.

Deliberação CVM 875, publicada em 30/09/2021, autoriza uma “tokenizadora” (expressão que consta na ementa do ato normativo) a operar com algumas restrições no mercado de valores mobiliários tendo como lastro alguns ativos, nesse caso a “tokenização” seria do tipo “security token”⁷.

2.3 RECEITA FEDERAL DO BRASIL E OS CRIPTOATIVOS

Em 2018 a Receita Federal do Brasil o “Manual Imposto Sobre a Renda – Pessoa Física: Perguntas e Respostas” começou a orientar os contribuintes a declarar anualmente os criptoativos na ficha Bens e Direitos como “outros bens” (código 99), pelo custo de aquisição. Recentemente, em resposta à pergunta 445 na versão 1.2 do manual (2021, pág. 184) foram indicadas possibilidades de declaração em três códigos específicos para criptoativos: código 81 (para bitcoin) e código 82 (altcoins) e código 89 (criptoativos não considerados criptomoedas - payment tokens). Fato interessante é que deixou bem explícito a utilização do código 82 para outras criptomoedas sem ser a bitcoin e uma evidente utilização do código 89 para utility tokens⁸ e security tokens.

Atenção: O código 82 – Outros criptoativos, do tipo moeda digital, conhecidos como altcoins: Refere-se aos vários outros tipos de criptoativos que podem ser considerados como criptomoedas, tendo utilização semelhante ao Bitcoin.

O código 89 – Demais criptoativos não considerados criptomoedas (payment tokens): Diz respeito a criptoativos que prioritariamente não sejam utilizados como criptomoedas, tais como os diversos tokens de utilidade (utility tokens), usados para acesso a serviços específicos, como games e para fãs de clubes de futebol, assim como tokens vinculados a ativos reais ou direitos sobre recebíveis, tais como imóveis, ações, precatórios, consórcios contemplados, passes de jogadores de futebol, entre outros.

O manual simplifica a questão fiscal podendo culminar em conflito entre Fisco e contribuinte, considerando as regras específicas dos Pronunciamentos Técnicos Contábeis (CPC). Na mesma resposta à pergunta 445 evidenciou a não existência de marco legal e reconheceu alguns criptoativos como moedas virtuais, porém as equiparou a ativos financeiros sujeitos a ganhos de capital para efeito de tributação, citando como um dos exemplos justamente a bitcoin que não tem emissor identificado diferentemente de um ativo financeiro⁹:

⁷ ver capítulo 1.7.2: (...) ativos financeiros virtuais criptografados. São ativos negociados no âmbito de aplicações embasadas em tecnologias de registro distribuído e utilizados para fins de investimento, aproximando-se da noção de ativo financeiro e similares aos valores mobiliários. Os security tokens podem possuir carácter patrimonial (equity) ou de dívida (debt) e são emitidos por um ente predeterminado em face do qual é oponível o direito de recebimento de juros ou dividendos.

⁸ ver capítulo 1.7.1: (...) ativos virtuais não monetários criptografados, possuidores de medida própria, com a existência de emissor predeterminado, utilizados para viabilizar o acesso (de forma pré-paga) a bens e serviços específicos (v.g.: voucher trocável por bem ou serviço) por meio de aplicações embasadas em tecnologias de registro distribuído.

⁹ Ver capítulo 1.4: “os ativos financeiros são ativos intangíveis representados por um contrato, não são bens ou mercadoria. Cumprido ressaltar que criptoativos sem emissor identificado não há possibilidade de oponibilidade à terceiros (exemplo da bitcoin) como ocorre com um ativo financeiro com emissor identificado”.

Os criptoativos, tais como as moedas virtuais (Bitcoin – BTC, Ether – ETH, Litecoin – LTC, Teher – USDT, entre outras), não são considerados como ativos mobiliários nem como moeda de curso legal nos termos do marco regulatório atual. Entretanto, podem ser equiparados a ativos financeiros sujeitos a ganho de capital e devem ser declarados pelo valor de aquisição na Ficha Bens e Direitos de acordo com os códigos específicos a seguir:

O site Declarando Bitcoin¹⁰ apurou em recente entrevista no dia 24 de fevereiro de 2022 que a Receita Federal anunciou a criação de mais dois códigos para criptoativos:

Após uma modificação de classificação em bens e direitos, criptoativos passa a ser um grupo específico, trazendo após uma classificação interessante e que faz muito sentido hoje no mercado atual:

Inserção de mais dois códigos na Declaração de Bens e Direitos

código 83 - stablecoins

código 88 - NFTs

Resumindo os dados, temos agora então, a partir do IR desse ano, os seguintes códigos para criptoativos:

81 – Bitcoin

82 – Altcoins

83 – Stablecoins

88 – NFTs

89 - Outros Criptoativos

O que isso muda? Muda no sentido de detalharmos mais ainda nossas operações, facilitando o cruzamento de dados, de fundamentação para análises, trazendo a tona um assunto que sempre debato, não há como fugir do leão!

Mais uma vez observamos o ineditismo da Receita Federal e a busca da mesma na transparência dos dados a serem declarados. Eu diria ainda, que muda também, no sentido de nos mostrar o quanto a própria Receita Federal vem evoluindo no entendimento das classificações e inclusive nas questões antes tratadas de forma mais vaga.

A Instrução Normativa RFB nº 1899, de 10 de julho de 2019 considerou a possibilidade de utilização de criptoativo como ativo financeiro e também como meio de pagamento:

¹⁰ PAULA, Ana. IRPF 2022 – Receita Federal inova trazendo códigos novos para NFTs e Stablecoins no IRPF2022. Declarando Bitcoin, 2022. Disponível em: <https://www.declarandobitcoin.com.br/post/irpf-2022-receita-federal-inova-trazendo-c%C3%B3digos-novos-para-nfts-e-stablecoins>.

Art. 5º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - criptativo: a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal; e

II - exchange de criptativo: a pessoa jurídica, ainda que não financeira, que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos, inclusive intermediação, negociação ou custódia, e que pode aceitar quaisquer meios de pagamento, inclusive outros criptoativos.

Parágrafo único. Incluem-se no conceito de intermediação de operações realizadas com criptoativos, a disponibilização de ambientes para a realização das operações de compra e venda de criptativo realizadas entre os próprios usuários de seus serviços.

No capítulo 1¹¹ compreendemos as diversas formas que podem ser apresentados os criptoativos em seu ecossistema, o fisco merece elogio no pioneirismo quando do reconhecimento sem marco legal de criptativo como ativo financeiro e como criptomoeda, contudo, para efeito de tributação equipara todos como ativo financeiro. Vejamos o exemplo da bitcoin que não tem emissor identificado¹², dessa forma, como equipará-lo a ativo financeiro sem poder ser considerado como um título oponível a terceiros? Afastar completamente seu enquadramento como criptomoeda para efeito de tributação pode implicar conflitos entre fisco e contribuintes do ponto de vista econômico e jurídico, ressaltando o fato de que hoje já existe nação que adota criptativo sem emissor identificado (criptomoeda) como moeda de curso forçado e meio de pagamento, sendo o caso de El Salvador que adotou a bitcoin. Aprofundando o raciocínio, pensemos em como seria considerado e contabilizado o recebimento de bitcoin utilizado como meio de pagamento (criptomoeda) em uma relação comercial/trabalhista de um indivíduo/empresa nacional com uma fonte pagadora de El Salvador? Permaneceria a equiparação como ativo financeiro para todos os casos, mesmo que a conceituação/definição indicasse que o criptativo tenha sido utilizado como criptomoeda ou payment token? Nesse contexto, em um pagamento peer-to-peer¹³, quem definirá qual será a taxa de câmbio para efeito de tributação da renda ou provento de qualquer natureza?

2.4 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E CORRETORAS DE CRIPTOATIVOS

¹⁰ PREMISSAS CONCEITUAIS: BITCOIN, BLOCKCHAIN SEUS CONCEITOS AFETOS E NATUREZA JURÍDICA

¹² Ver capítulo 1.1: (...) o estudo dos efeitos tributários dos CSEI, assim entendidos como criptoativos não monetários, não financeiros, que não possuem um emissor identificado, são universais e possuem fluxo de conversibilidade bidirecional, são descentralizados e utilizados como meio de troca que faz as vezes de meio de pagamento, doravante denominados criptomoedas.

¹³ Ver introdução: "As fragilidades permaneceram e na última grande crise do sistema financeiro, a crise de 2008, nascia um sistema de pagamento eletrônico, completamente ponto a ponto (peer-to-peer) sem necessidade de confiança de um terceiro (bancos centrais), chamado de Bitcoin conforme o white paper divulgado pelo pseudônimo Satoshi Nakamoto criador da rede."

A Lei nº 4.595/1964 (Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências) define o que são instituições financeiras, dessa forma, à luz da legislação vigente e do posicionamento do Banco Central do Brasil não reconhecendo as criptomoedas, as corretoras de criptomoedas (exchanges) não pertencem ao Sistema Financeiro Nacional.

Em um contexto nacional e global de ausência de regras uniformes para as atividades relacionadas ao ecossistema dos criptoativos, as próprias exchanges juntamente com outras entidades (ABCCRIPTO e FATF - Financial Action Task Force, dentre outras) têm adotados regras próprias ou recomendações de autorregulação a fim de evitarem o mau uso do mercado e, dessa forma, buscando prover segurança as suas operações.

3. HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

O tratamento tributário dos criptoativos no Brasil é desafiador, há dificuldade em se estabelecer a regra-matriz de incidência adequada para cada contexto específico, implicando necessidade de aprimoramento na relação jurídica-tributária entre fisco e contribuinte.

Gomes (2021, p. 30) expõe as dificuldades ligadas à tributação:

A ausência de uma diretriz definitiva quanto à qualificação jurídica das criptomoedas, a indefinição quanto à sua taxonomia e os meios para sua valoração, bem como a ausência de regulamentação adequada dos efeitos tributários das operações com criptomoedas, acabam por facilitar a manipulação dos sistemas pelos detentores dessa espécie de moeda virtual e, inclusive, gera oportunidades de planejamento tributário sequer imaginadas pelo legislador.

Os desafios de ordem subjetivo, por sua vez, referem-se às dificuldades atreladas à identificação do sujeito passivo da obrigação tributária nas operações com criptomoedas, na medida em que tais transações, sendo pseudoanônimas (em alguns casos, totalmente anônimas), podem dar azo à evasão fiscal, fenômeno este que tem gerado intensos debates internacionais, sobretudo diante do crescente movimento de transparência fiscal e combate à evasão fiscal proporcionado pelo programa Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) DA Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3.1 TRIBUTAÇÃO SOBRE O PATRIMÔNIO E O IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSAS MORTIS E DOAÇÃO (ITCMD)

Na Constituição Federal de 1988 verificam-se os critérios materiais capazes de atrair a incidência tributária: propriedade, o domínio útil ou a posse. A previsão legal para a incidência do imposto sobre transmissão causas mortis e doação (ITCMD) encontra-se no artigo 155:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

§ 1º O imposto previsto no inciso I:

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

Do ponto de vista constitucional é perfeitamente possível a incidência considerando a ocorrência dos fatos geradores: doação ou transmissão. O grande problema ocorre em relação à forma jurídica, por exemplo, em considerando o criptoativo sem emissor identificado e a sua localização (registro) em um blockchain, qual será o critério espacial utilizado e quem estabelecerá o valor de conversão em moeda fiduciária para efeito de tributação?

3.2 TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA

O imposto de renda e proventos de qualquer natureza tem previsão constitucional nos artigos 153 da Constituição Federal de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)

III - renda e proventos de qualquer natureza;
(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

Pausen e Melo (2014, p. 50) entendem que “o termo renda deve ser compreendido como sendo acréscimo patrimonial decorrente do capital ou do trabalho, enquanto, os proventos são os acréscimos decorrentes de uma atividade que já tenha cessado”.

O Código Tributário Nacional (Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), recepcionado pela atual constituição, disciplina o seguinte:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

3.2.1 IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF): O DILEMA RENDA E GANHO DE CAPITAL

A Receita Federal do Brasil, no Manual Imposto Sobre a renda – Pessoa Física: Perguntas e Respostas (2021, pág. 251), indica a partir de qual valor ocorre a incidência do IRPF a título de ganho de capital:

Os ganhos obtidos com a alienação de ativos digitais, tais como criptoativos ou moedas virtuais (bitcoins - BTC, por exemplo) cujo total alienado no mês seja superior a R\$ 35.000,00 são tributados, a título de ganho de capital, segundo alíquotas progressivas estabelecidas em função do lucro, e o recolhimento do imposto sobre a renda deve ser feito até o último dia útil do mês seguinte ao da transação, no código de receita 4600. A isenção relativa às alienações de até R\$ 35.000,00 mensais deve observar o conjunto de criptoativos ou moedas virtuais alienados no Brasil ou no exterior, independentemente de seu nome (bitcoin, ethereum, litecoin, tether ...). Caso o total alienado no mês ultrapasse esse valor, o ganho de capital relativo a todas as alienações estará sujeito à tributação.

O Fisco decidiu a aplicação de alíquotas progressivas sobre o ganho de capital em alienações com valores acima de R\$ 35.000,00 envolvendo ativos

digitais tais como criptoativos ou moedas virtuais. Em que pese utilizar o mesmo critério de tributação como ativo financeiro, a regra indica há uma diferenciação conceitual entre criptoativo e moeda virtual, inclusive citando como exemplo a bitcoin que é uma moeda virtual criptografada sem emissor identificado (criptomoeda espécie do gênero criptoativo). No mesmo sentido e amparando a tributação na apuração do ganho de capital, a Instrução Normativa Nº 1888/2019 reconhece em seu inciso I do Art. 5¹⁴ que criptoativos podem ser ativos financeiros e meios de pagamento, mas não moedas de curso legal.

Considerando a questão da rígida regra quanto à tributação sobre ganho de capital nas transações, equiparando criptoativo à ativo financeiro em todos os casos, fica dúvida sobre a aplicabilidade da regra nos casos dos criptoativos utilizados como meios de pagamento em toda transação efetuada na aquisição de bens ou serviços, utilizando, por exemplo, a bitcoin ou *payment tokens*¹⁵. Imaginemos, analogamente, milhões de transações diárias como ocorrem na moeda de curso forçado Real e a necessidade de apuração de ganho de capital em cada operação de compra e venda, seria viável? Em que pese o conceito de provento e de renda¹⁶, vimos que a legislação orienta a tributação dos *payment tokens* e criptomoedas como ativos financeiros, incidindo IRPF a título de ganho de capital em todos os casos.

3.2.2 IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA (IRPJ): O DILEMA DA AUSÊNCIA DE DIRETRIZES NORMATIVAS CONCRETAS

Sob a ótica da pessoa jurídica, a interpretação do conceito da renda citada na constituição e a forma de tributação decorrem de legislações infraconstitucionais e de julgados no Poder Judiciário, sendo que, em relação aos criptoativos, tudo é muito incipiente e até inexistente. Em tese, a tributação depende do tipo e da finalidade do criptoativo¹⁷ e a devida observância das normas contábeis e fiscais específicas para registro nas demonstrações contábeis e financeiras com respectiva apuração dos lucros tributáveis segundo a legislação fiscal. A título de exemplo suscitamos a problemática da questão do criptoativo como reserva de valor¹⁸ envolvendo uma pessoa jurídica, considerando a finalidade do ativo

¹⁴ "I - criptoativo: a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal; e"

¹⁵ Ver capítulo 1.7.3: "(...) ativos virtuais não monetários criptografados, possuidores de unidade de medida própria, negociados via tecnologias de registro distribuídos, mas que possuem emissor predeterminado, utilizados como meio de troca fazendo "as vezes de uma moeda".

¹⁶ Paulsen e Melo (2014, p. 50) entendem que "o termo renda deve ser compreendido como sendo acréscimo patrimonial decorrente do capital ou do trabalho, enquanto, os proventos são os acréscimos decorrentes de uma atividade que já tenha cessado".

¹⁷ Ver capítulo 1: PREMISSAS CONCEITUAIS: BITCOIN, BLOCKCHAIN SEUS CONCEITOS AFETOS E NATUREZA JURÍDICA

¹⁸ Ver capítulo 1.2: "Fazendo uma analogia com o ouro, a aquisição com o objetivo de reserva de valor implicará em tributação específica em função de um registro contábil apropriado, por exemplo, conforme a norma de ativos intangíveis ao invés de estoques (muito menos caixa), exceto quando adquiridos com o objetivo de serem negociados se isso fizer parte do modelo de negócio da entidade empresarial."

e o tipo de operação da empresa.

Gomes (2021, p. 227) ressalta com muita propriedade que:

(...) além do impacto das normas contábeis, forçoso reconhecer, ainda, que o tratamento tributário do acréscimo patrimonial decorrente da alienação de criptomoedas pode variar conforme: (i) pessoa do contribuinte, (ii) o regime de tributação adotado (v.g. lucro real, lucro presumido, simples nacional; (iii) e o tipo de operação.

3.3 TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E O IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS): A NÃO INCIDÊNCIA COMO REGRA.

O enquadramento de um criptoativo como mercadoria digital implica a verificação de sua circulação econômica para consumo mediante remuneração¹⁹, dessa forma, considerando essa situação específica, o artigo 155, inciso II da Constituição Federal de 1988 define a materialidade do ICMS: “operações relativas à circulação de mercadorias (...)”.

Ocorre que existem três elementos específicos que precisam estar presentes para ocorrer a incidência do ICMS conforme o texto constitucional: operações, circulação e mercadorias. O termo operações é atribuído a todos os negócios jurídicos. A circulação consiste na circulação jurídica em que há transferência de titularidade e não a mera circulação física. Já o conceito de mercadoria refere-se ao ato específico de mercancia, ou seja, de um bem corpório ou incorpório destinado ao comércio com a finalidade de obtenção de lucro. Dessa forma, considerando a argumentação anterior, acredita-se que faltam aos criptoativos o atributo da mercancia, pois quando adquiridos não são para “consumo final” mas para fins especulativos ou fazendo as vezes de um meio de pagamento como uma criptomoeda.

Gomes (2021, p. 125) entende que existem dois argumentos que justificariam a incidência de ICMS na compra e venda de um criptoativo sem emissor identificado (criptomoeda):

- (i) Em primeiro lugar, se as criptomoedas não são equiparáveis à moeda fiduciária nacional e às moedas estrangeiras, não se pode ignorar eventual entendimento no sentido de que tal espécie de moeda virtual seria uma “moeda não circulante”, tais como as moedas antigas de coleção, daí por que as criptomoedas seriam enquadradas como mercadorias;
- (ii) Em Segundo lugar, as criptomoedas poderiam ser enxergadas como bens intangíveis destinadas ao comércio e estariam inseridas no conceito “bens digitais” previsto no Convênio CONFAZ Nº 106/2017.

¹⁹ Ver capítulo 1.3: “Considerar o criptoativo como mercadoria digital implica sua circulação econômica para consumo mediante remuneração, por outro lado a simples consideração como um bem digital implica o reconhecimento de uma coisa útil e de expressão econômica como, por exemplo, uma criptomoeda.”

O Convênio ICMS nº 106 de 2017 do CONFAZ estabeleceu diretrizes para a tributação de bens digitais:

Cláusula primeira As operações com bens e mercadorias digitais, tais como softwares, programas, jogos eletrônicos, aplicativos, arquivos eletrônicos e congêneres, que sejam padronizados, ainda que tenham sido ou possam ser adaptados, comercializadas por meio de transferência eletrônica de dados observarão as disposições contidas neste convênio.

Cláusula segunda As operações com os bens e mercadorias digitais de que trata este convênio, comercializadas por meio de transferência eletrônica de dados anteriores à saída destinada ao consumidor final ficam isentas do ICMS.

Cláusula terceira O imposto será recolhido nas saídas internas e nas importações realizadas por meio de site ou de plataforma eletrônica que efetue a venda ou a disponibilização, ainda que por intermédio de pagamento periódico, de bens e mercadorias digitais mediante transferência eletrônica de dados, na unidade federada onde é domiciliado ou estabelecido o adquirente do bem ou mercadoria digital.

Cláusula quarta A pessoa jurídica detentora de site ou de plataforma eletrônica que realize a venda ou a disponibilização, ainda que por intermédio de pagamento periódico, de bens e mercadorias digitais mediante transferência eletrônica de dados, é o contribuinte da operação e deverá inscrever-se nas unidades federadas em que praticar as saídas internas ou de importação destinadas a consumidor final, sendo facultada, a critério de cada unidade federada:

Em tese, caso as criptomoedas sejam classificadas como mercadoria digital, há possibilidade de cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas a Mercadoria e Sobre Prestação de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) mas o tema é bastante controverso pelos motivos anteriormente expostos.

3.3.1. A POTENCIAL INCIDÊNCIA SOBRE OS TOKENS DE UTILIDADE (UTILITIES TOKENS)

Dentre os tipos de tokens, um “olhar tributário” diferenciado pode ser aplicado aos tokens de utilidade (utilities token) pois esses podem ser “realizados” ou “consumidos”, ou seja, utilizados na troca de bens ou serviços e, dessa forma, ensejar possibilidade de cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas a Mercadoria e Sobre Prestação de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

3.4 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS (IOF)

O IOF tem previsão no artigo 153, inciso V da Constituição Federal e nos artigos 63 a 66 do Código tributário nacional.

O Decreto 6306/2007 define os fatos geradores:

Art. 2o O IOF incide sobre:

I - operações de crédito realizadas:

a) por instituições financeiras (Lei no 5.143, de 20 de outubro de 1966, art. 1o);

b) por empresas que exercem as atividades de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção de riscos, administração de contas a pagar e a receber, compra de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring) (Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995, art. 15, § 1o, inciso III, alínea "d", e Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, art. 58);

c) entre pessoas jurídicas ou entre pessoa jurídica e pessoa física (Lei no 9.779, de 19 de janeiro de 1999, art. 13);

II - operações de câmbio (Lei no 8.894, de 21 de junho de 1994, art. 5o);

III - operações de seguro realizadas por seguradoras (Lei no 5.143, de 1966, art. 1o);

IV - operações relativas a títulos ou valores mobiliários (Lei no 8.894, de 1994, art. 1o);

V - operações com ouro, ativo financeiro, ou instrumento cambial (Lei no 7.766, de 11 de maio de 1989, art. 4o).

Diante dos conceitos explanados²¹ e dos fatos geradores descritos nos incisos I a V do artigo anteriormente citado, não há como cravar e considerar que os posicionamentos atuais dos principais *stakeholders*²² sempre afastarão a incidência do IOF aos criptoativos. A título de exemplo, da Comissão de Valores Mobiliários pode aprovar em um *sandbox*²³ o funcionamento de empresas que explorem *token não-fungível (NFT)*²⁴ de seguros ou de atividade de financiamento.

²¹ Ver capítulo 1: PREMISSAS CONCEITUAIS: BITICOIN, BLOCKCHAIN SEUS CONCEITOS AFETOS E NATUREZA JURÍDICA

²² Ver capítulo 2: POSICIONAMENTO ATUAL DOS PRINCIPAIS STEAKHOLDERS

²³ Ver capítulo 2.2 Comissão de Valores Mobiliários e os criptoativos

²⁴ Ver capítulo 1.7.4: token não-fungível (NFT)

CONCLUSÃO

O surgimento das criptomoedas vem modificando profundamente os negócios jurídicos, sendo fundamental que o direito positivo acompanhe as evoluções tecnológicas em um mundo de fluxos comerciais e financeiros cada vez mais globais e ágeis, tanto para evitar se descolar das cadeias globais de produção e serviço propiciando um ambiente de negócios que favoreça os investimentos com geração de renda e empregos, como também para evitar a erosão da base tributária e transferência de lucros em detrimento da adequada tributação.

No Brasil o problema da ausência de um bom marco legal com conceitos e definições relativos a todo ecossistema dos criptoativos gera insegurança jurídica, a incipiente legislação vigente se restringe a atos normativos infralegais e de caráter precário. Urge a necessidade de um debate amplo com especialistas e a sociedade em geral, promovendo o incentivo à autorregularização e conformidade fiscal.

¹⁹ Ver capítulo 1.3: "Considerar o criptoativo como mercadoria digital implica sua circulação econômica para consumo mediante remuneração, por outro lado a simples consideração como um bem digital implica o reconhecimento de uma coisa útil e de expressão econômica como, por exemplo, uma criptomoeda."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL, **RESOLUÇÃO Nº 4.593, DE 28 DE AGOSTO DE 2017**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19265255/do1-2017-08-30-resolucao-n-4-593-de-28-de-agosto-de-2017-19265208. Acesso em 11 de jan de 2022.

_____. **Perguntas e respostas**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_moedasvirtuais. Acesso em 13 de jan de 2022.

_____. **Banco Central divulga as diretrizes gerais de uma moeda digital para o Brasil**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota>. Acesso em 13 de jan de 2022.

_____. **Apresenta diretrizes para o potencial desenvolvimento do real em formato digital**. Banco Central do Brasil, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/548/noticia>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

BASSOTO, Lucas. **Whitepaper do Bitcoin em português**. Cointimes, 23 de ago. de 2018. Disponível em: <https://cointimes.com.br/whitepaper-do-bitcoin-traduzido/>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

BRASIL, **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em 19 de nov. de 2021.

_____. **Constituição (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 19 de nov. de 2021.

_____. Projeto de Lei. Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de “arranjos de pagamento” sob a supervisão do Banco Central. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node06b93h48pct0s12cgwnh907s0428352764.node0?codteor=1358969&filename=PL+2303/2015. Acesso em 26 de jan. de 2022.

_____. **Projeto de Lei**. Dispõe sobre o regime jurídico de Criptoativos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728497&filename=PL+2060/2019. Acesso em 26 de jan. de 2022.

_____. **Projeto de Lei.** Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7973487&ts=1639505178361&disposition=inline>. Acesso em 26 de jan. de 2022.

_____. **Projeto de Lei.** Dispõe sobre transações com moedas virtuais e estabelece condições para o funcionamento das exchanges de criptoativos; e altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de capitais, e a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7976961&ts=1639505182816&disposition=inline>. Acesso em 26 de jan. de 2022.

_____. **Projeto de Lei.** Dispõe sobre os ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão desses ativos virtuais, sobre crimes relacionados ao uso fraudulento de ativos virtuais, bem como sobre o aumento de pena para o crime de “pirâmide financeira”, e altera a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8876623&ts=1639505186301&disposition=inline>. Acesso em 26 de jan. de 2022.

_____. **Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007.** Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6306.htm. Acesso em 13 de fev. de 2022.

CARRRAZA, Roque Antonio. **ICMS.** Editora Malheiros, 2008.

_____. **COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, CVM Nº 626, DE 15 DE MAIO DE 2020.** Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/600/inst626.pdf>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

_____. **OFÍCIO-CIRCULAR CVM/SIN 01/18, DE 12 DE JANEIRO DE 2018.** Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/sin/oc-sin-0118.html>. Acesso em 14 de jan. de 2022.

_____. **CVM Nº 875, DE 30 DE SETEMBRO DE 2021.** Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0800/deli875.html>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

_____. **CVM Nº 555, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2014.** Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst555.html>. Acesso em 03 de jan. de 2021.

_____. **Criptoativos – Série Alertas.** Disponível em: https://www.investidor.gov.br/publicacao/Alertas/alerta_CVM_CRIPTOATIVOS_10052018.pdf . Acesso em 13 de jan. de 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Pronunciamento Técnico CPC 48.** Instrumentos Financeiros. Disponível em: http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/530_CPC_48_rev_19.pdf . Acesso em 13 de fev. de 2022.

GOMES, Daniel de Paiva. **Bitcoin: a tributação de criptomoedas: Da taxonomia camaleônica à tributação de criptoativos sem emissor identificado.** São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

PAULA, Ana. **IRPF 2022 – Receita Federal inova trazendo códigos novos para NFTs e Stablecois no IRPF2022. Declarando Bitcoin, 2022.** Disponível em: <https://www.declarandobitcoin.com.br/post/irpf-2022-receita-federal-inova-trazendo-c%C3%B3digos-novos-para-nfts-e-stablecoins>.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, **Manual Sobre Imposto de Renda de Ressoa Física – Perguntas e Respostas, Exercício 2021, Ano-Calendário de 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/declaracoes/dirpf/pr-irpf-2021-v-1-0-2021-02-25.pdf>. Acesso em 25 de jan. de 2022.

ROCHA, Luciano. **Há 50 anos, chega ao fim o padrão-ouro e cria-se o sistema a ser substituído pelo Bitcoin.** Criptofácil, 2021. Disponível em: <https://www.criptofacil.com/ha-50-anos-chega-ao-fim-o-padrao-ouro-e-cria-se-o-sistema-a-ser-substituido-pelo-bitcoin/>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

SOARES, Luciana de Paula. **Regime Jurídico das criptomoedas e blockchain.** Editora LAECC, 2021.

TRIBUTAÇÃO de Criptoativos com Daniel de Paiva Gomes. Fia Finanças, Banking & Real Estate. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HcBw4ILydaU&t=3877s>. Acesso em 19 de nov. de 2021.



5

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE AUTOSSUSTENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, CONSIDERANDO O GRAU DE DEPENDÊNCIA COM OS REPASSES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

**JULIANA BENETTI
E SILVANA SOUZA SILVA**

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE AUTOSSUSTENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, CONSIDERANDO O GRAU DE DEPENDÊNCIA COM OS REPASSES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

JULIANA BENETTI

E SILVANA SOUZA SILVA

RESUMO

O presente artigo busca calcular o nível de dependência dos municípios brasileiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para isso foi demonstrada a representatividade do Fundo de Participação dos Municípios na estrutura da receita municipal, mensurada por meio da divisão entre a Receita do FPM e a Receita Corrente. Como resultado dessa divisão foi criado um índice que classifica o grau de dependência em 3 níveis: alta, média e baixa. Assim, conseguimos demonstrar a grande importância do FPM para as finanças dos municípios brasileiros, especialmente, para os pequenos. Foi empregado o método de análise e cruzamento de dados de forma analítica, identificando um padrão de classificação dos municípios brasileiros com base em dados geográficos e econômicos. Para tanto, foram utilizados dados entre os anos de 2016 a 2020. Houve o cruzamento das informações do tamanho populacional dos municípios para compreender o real impacto na dependência ao FPM. Foram geradas, também, correlações entre o grau de dependência e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Os principais resultados apontam que existe uma grande parcela dos municípios com alto nível de dependência, estando a maioria dos municípios com média dependência e, poucos municípios de baixa dependência. Além disso, o número de habitantes influencia na dependência, sendo os menores municípios os mais dependentes. No entanto, não conseguimos confirmar a relação do baixo IDHM com o alto grau de dependência.

Palavras-chave: Municípios. Dependência. FPM. Receita Corrente. IDHM.

ABSTRACT

This article seeks to demonstrate the level of dependence of Brazilian municipalities in relation to the Municipal Participation Fund (FPM). For this, the representativeness of the Municipality Participation Fund in the structure of municipal revenue was demonstrated, measured through the division between the FPM Revenue and the Current Revenue. As a result of this division, an index was created classifying the degree of dependence into 3 levels: high, medium and low. We were able to demonstrate the great importance of the FPM for the finances of Brazilian municipalities, especially for small ones. The method of analysis and data crossing was used in an analytical way, identifying a classification pattern of Brazilian municipalities based on geographic and economic data. Data was used covering the years 2016 to 2020. In addition, information on the population size of the municipalities was crossed to understand the real impact of FPM dependence. The main results indicate that there is a large portion of the municipalities with high dependency level, being most municipalities with medium dependency and only a few within a low dependency level. In addition, the population influences the dependence, with the smallest municipalities being the most dependent.

Palavras-chave: Municipalities. Dependency. FPM. Current Revenue. HDI.

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.515.692,27 km², distribuídos em um território heterogêneo, composto por 27 unidades da Federação, 5.570 municípios e com uma população de 213.317.639 habitantes, conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de julho de 2021.

A descentralização política e fiscal foi importante para a redemocratização brasileira, conferindo aos municípios e estados brasileiros autonomia, também, administrativa e financeira. No entanto, nas últimas décadas, com a criação de milhares de micros municípios no Brasil, frágeis e dependentes, é de se questionar a real necessidade destas divisões territoriais.

Parte das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a mais importante transferência de recurso do país e tem por objetivo amenizar as desigualdades regionais, dando aos Municípios das regiões mais pobres e de menor porte condições financeiras semelhantes às das regiões mais ricas. São transferências intergovernamentais obrigatórias, determinadas pela Constituição Federal de 1988 que contribuem para a justiça social e para o aumento da eficiência econômica. Há ainda transferências voluntárias, repassadas a título de manutenção de convênios ou consórcio, que não serão detalhadas neste trabalho.

Boa parte do dinheiro que sustenta os municípios vem desta fonte: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado por recursos de dois tributos federais, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As receitas próprias do ente municipal referem-se à sua tributação (IPTU, ITBI e ISS). Como servidoras públicas, na prática do nosso dia-a-dia dentro da Receita Federal do Brasil (RFB), percebemos que, muitas vezes, o repasse da União é utilizado unicamente para honrar a folha de pagamento municipal. Pretende-se aqui, através da análise de dados, justificar, com isso, a falta de investimentos em saúde e educação, por exemplo, analisando a correlação com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

1.2. JUSTIFICATIVA

A Receita Federal do Brasil executa a retenção e o bloqueio do FPM para os municípios que possuem débitos de tributos federais. Sendo assim, constatou-se a importância de aprofundar o estudo, demonstrando a falta de capacidade da grande maioria dos municípios brasileiros em se autossustentar.

Diante deste cenário, atrelado ao conhecimento de estudos em Estados, como MG e CE, pretendeu-se analisar e fazer o cruzamento de dados das Receitas, FPM, População

e IDH-M. Com o intuito de contribuir para mudanças de comportamento na gestão pública, vislumbra-se reconhecer padrões ocultos e anomalias “escondidas” nos conjuntos de dados referentes à arrecadação e aplicação dos recursos em determinada região.

1.3. OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é identificar a capacidade dos municípios brasileiros de se auto sustentarem, demonstrando o grau de dependência dos municípios do Brasil em relação aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para esta análise, utilizaremos a proporção do FPM com as receitas correntes. Serão utilizados os dados dos últimos 5 (cinco) anos das Receitas correntes consolidados por município de Federação Brasileira.

Como objetivos secundários, podemos elencar:

- Verificar se há correlação numérica entre as diversas séries de dados utilizadas;
- Agregar os dados da população obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a fim de verificar as correlações entre eles e estabelecer conclusões quanto à qualidade de vida nos municípios;
- Examinar a distribuição geográfica, através de mapas, dos diversos níveis de dependência; e
- Efetuar uma reflexão sobre os dados, para que novas políticas públicas possam ser futuramente derivadas destas relações e, casos pontuais possam, também, serem estudados.

1.4. ESTRUTURA DO TEXTO

Na Seção 2 é apresentado um breve referencial teórico, explicando em linhas gerais os conceitos mais importantes para este trabalho, assim como uma breve revisão sobre trabalhos de pesquisa relacionados. Na Seção 3 é descrita a metodologia deste trabalho, caracterizando os dados e as ferramentas de software utilizadas. A seguir, na Seção 4, é descrita a preparação dos dados, que são então processados e visualizados na Seção 5, onde também é feita a análise dos resultados obtidos. Este texto traça suas conclusões na Seção 6, juntamente com a possibilidade de continuidade em trabalhos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, o federalismo fiscal, juntamente com a Constituição Federal de 1988, representaram os marcos à descentralização administrativa, financeira e social

dos estados e dos municípios. Nesta construção, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) define-se como uma transferência intergovernamental, constitucional e federal de caráter descentralizador, sendo partilhado de forma diferenciada entre estados federados e os municípios com base no critério da composição populacional. No entanto, a descentralização de recursos fiscais não foi acompanhada de uma correspondente e adequada transferência de responsabilidades aos governos estaduais e locais. Conforme discussão apresentada por Teixeira (2005), como consequência ocorreu a deterioração dos serviços públicos.

2.1. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios corresponde aos recursos recebidos pelos municípios a título de participação na arrecadação de tributos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados), conforme discriminado no Art. 159 da Constituição Federal de 1988.

Um ponto fundamental na racionalização do gasto público está na necessidade de remodelar o federalismo fiscal brasileiro. O Brasil vive uma fase de privatização e descentralização fiscal. Os gastos dos governos locais tendem a aumentar em relação ao governo federal. As finanças de Estados e Municípios tomam cada vez menos uma questão local, tendo importância crescente na estabilização macroeconômica.

Para Zimmermann (2009), no Brasil, o desenho das transferências tem sido particularmente polêmico e despertado diversos questionamentos sobre o processo de descentralização fiscal vivido a partir de meados da década de 80. As críticas recaem, em grande parte dos casos, sobre alguns desdobramentos diretamente relacionados aos incentivos gerados pela existência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Este Fundo, considerando uma das principais transferências constitucionais, é composto de 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A sua distribuição é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual, conforme determinado na Lei nº 5.172/96 (MASSARDI, 2016).

Os resultados evidenciam que algumas transferências, que têm natureza redistributiva, como o FPM, contribuem pouco para a equalização, enquanto algumas transferências condicionais, como o Fundeb, que não possuem esse objetivo, apresentam um efeito positivo. As transferências voluntárias são relativamente neutras, provavelmente por não seguirem critérios, nem econômicos, nem redistributivos, mas políticos (BAIÃO, 2017).

De acordo com a lei aprovada (Lei 14.023/07) a distribuição da cota-parte do ICMS seria calculada com peso de 18% em função do Índice de Qualidade em Educação (IQE), 5% de acordo com o Índice de Qualidade em Saúde (IQS) e 2% segundo o Índice de Qualidade em Meio Ambiente (IQM). A mudança na Lei foi proposta a fim de promover uma distribuição equitativa “com ênfase na melhoria de indicadores sociais” por meio da recompensa a “municípios que se comprometerem e, efetivamente, obtiveram melhoras nos indicadores de educação, saúde e meio ambiente” (BRANDÃO, 2014).

2.2. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice calculado e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para contrapor os dados puramente econômicos utilizados para medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal- IDHM é um ajuste metodológico do (IDH) Índice de Desenvolvimento Humano, adaptado ao Brasil, que avalia os dados de cada município, sobre as conquistas de desenvolvimento humano, levando em consideração as dimensões da saúde, educação e renda.

2.3. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA MUNICIPAL

A Receita Corrente Líquida Municipal corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviço e outras receitas correntes, mais as transferências correntes, excluídas as transferências intragovernamentais.

As transferências correntes englobam as Transferências Constitucionais (FPE, FPM, FPEX, FUNDEB, ITR), Legais, Voluntárias, Fundo a Fundo, Convênios, Contrato de Repasse, Termo de Cooperação, Transferência direta ao Cidadão.

2.4. TRABALHOS RELACIONADOS

A escolha do tema deste projeto baseou-se na pesquisa efetuada por COSTA (2019), que considerou o Rio Grande do Sul com potencial para análise da dependência dos municípios com o FPM, sendo que neste Estado predominam os municípios com até 20 mil habitantes. COSTA utilizou a metodologia de pesquisa quantitativa e qualitativa, valendo-se de um banco de dados com todas as receitas e despesas dos municípios gaúchos nos anos de 2014 e 2017, criando um índice que apresenta o grau de dependência dos municípios e os classifica em cinco níveis: totalmente dependente, alta dependência, média dependência, baixa dependência e independente. Além disso, este grau foi cruzado com o tamanho populacional dos municípios para compreender o real impacto do tamanho da população na dependência do FPM.

Já no estudo efetuido por THEREZA (2021), verificamos a avaliação da capacidade de predição da arrecadação de Tributos Federais por Município Brasileiro, a partir de dados públicos fornecidos pela Receita Federal e o IBGE, relacionados a aspectos sociais, econômicos, demográficos e geopolíticos. THEREZA implementou modelos de aprendizado supervisionado de máquina, com o objetivo de comprovar ou não a relação entre os fatores citados e a arrecadação esperada.

Para THEÓPHILO (C.R. et al.,2011) a composição dos recursos públicos

dos pequenos municípios sedimenta-se principalmente no recebimento de transferências federais e estaduais, entre as quais o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, em sua pesquisa, ele identificou as possíveis estratégias de gestão empreendedora adotadas pelos gestores municipais para incrementar as receitas no município de Salinas (MG). Especificamente, buscou analisar a receita tributária em face dos recursos transferidos do FPM, no período de 2005 a 2009, verificando o comportamento da receita total, comparando-a com o FPM e com a receita tributária municipal e, identificou as aplicações realizadas, em especial do fundo. Os resultados evidenciaram que a receita tributária representou apenas 14,93% do FPM repassado.

SOUZA (2015) identificou o grau de dependência dos municípios da Serra Gaúcha, quanto aos repasses federais e estaduais referente aos exercícios de 2002 a 2014. Apresentou as espécies de transferências e suas classificações. Além disso, analisou os dados através de estatísticas descritivas com figuras, quadros, tabelas e gráficos. Por se tratar de um trabalho com um tema de responsabilidade social, considera também a questão do poder político. SOUZA afirma que, com a Constituição de 1988, os municípios ganharam maior autonomia, porém a maioria não sobrevive somente com sua arrecadação própria, o que faz questionar a efetividade do federalismo brasileiro, sendo necessário, assim, algumas alterações no atual pacto federativo, para que se institua uma conjuntura federativa equilibrada, impulsionando o processo de crescimento do país.

Por fim, (ALMANÇA, 2019) demonstra a PEC do Pacto Federativo, que propõe mudanças na forma como os recursos são distribuídos entre os entes federativos, alterações nas regras para os gastos desses recursos e inclui, também, a proposta de “Fortalecimento da Federação”, que visa aglutinar municípios e criar uma nova restrição para a criação de outros. A proposta é que os municípios que possuem população inferior a 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total serão incorporados por municípios vizinhos, a partir de 2026.

3. METODOLOGIA

Para resolução do conceito de dependência do município apresentado neste projeto, utilizamos o processo de mineração de dados, a fim de descobrir conexões entre os diversos dados coletados e prever tendências. De forma analítica, mensuramos o que é relevante para fazer bom uso das informações coletadas e assim, avaliar se o resultado ficou dentro do esperado. Para isso, foi necessário a construção de um dataset, obtido a partir da extração de diversos conjuntos de dados disponíveis. Foram analisadas correlações e aplicada a fórmula matemática, escalonando os municípios nas faixas pré-determinadas. Por fim, optamos por plotar pontos dos dados em um mapa geográfico, para visualizar a distribuição espacial das diferentes faixas de municípios.

3.1. FERRAMENTAS UTILIZADAS

Utilizamos o Google Collaboratory¹, que é um serviço de armazenamento em nuvem de notebooks voltados à criação e execução de códigos em Python, diretamente em um navegador, sem a necessidade de nenhum tipo de instalação de software na máquina.

Para a manipulação e análise dos dados empregamos a linguagem Python², onde escolhemos a biblioteca Pandas³, pela facilidade de leitura, agregação e exibição dos dados com poucos comandos.

Como forma de visualização do resultado do cruzamento dos dados, contamos com o Orange Data Mining⁴, apresentando a interface gráfica da análise exploratória dos nossos dados qualitativos de forma rápida e interativa.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS DADOS

Foram utilizadas quatro bases de dados:

1. Receita Corrente: Receitas Orçamentárias (Anexo I-C), disponível no sítio eletrônico SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, dos anos de 2016 a 2020.⁵
2. FPM: valores do FPM distribuídos aos municípios, disponível em formato CSV, com atualização em 13/12/2021.
3. IDHM: fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010.).⁷
4. População Estimada 2010: estimativas das populações residentes nos municípios brasileiros, com data de referência de 1º de julho de 2020, calculadas pelo IBGE. Os dados foram obtidos no dia 01/12/2021⁸. O IBGE conta como cidades, além dos 5.568 municípios, Brasília (como cidade coextensiva ao Distrito Federal), e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE), totalizando 5.570 cidades.

¹ <https://colab.research.google.com>

² <https://www.python.org/>

³ <https://pandas.pydata.org>

⁴ <https://orangedatamining.com/>

⁵ https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf

⁶ <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/transferencias-obrigatorias-da-uniao-por-municipio/resource/d69ff32a-6681-4114-81f0-233bb6b17f58>

⁷ <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>

⁸ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>

```
[ ] RECEITA16 = pd.read_excel('RECEITA2016.xlsx', index_col=0)
RECEITA16
```

	Cod. IBGE	UF	2016
Município			
Chiapetta	4305405	RS	1.904075e+07
Aurora	4201901	SC	1.967371e+07
Relvado	4315453	RS	1.382576e+07
Boa Esperança do Iguaçu	4103024	PR	1.750275e+07
Protásio Alves	4315172	RS	1.414494e+07
...			
Seropédica	3305554	RJ	2.863985e+08
São Sebastião da Boa Vista	1507706	PA	5.420916e+07
Pitimbu	2511905	PB	3.913277e+07
Fartura do Piauí	2203750	PI	1.123566e+07
Triunfo Potiguar	2414456	RN	1.927408e+07

5438 rows x 3 columns

Figura 1. Exemplo da estrutura original dos dados de receitas correntes. Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para fundirmos os cinco anos, utilizamos o comando merge do Pandas, concatenando de duas em duas planilhas, através da coluna Cod. IBGE, criando dataframes parciais. A Figura 2 mostra os cinco anos concatenados.

```
RECEITA3=pd.merge(RECEITA2, RECEITA20, how='inner', on='Cod. IBGE')
RECEITA3
```

	Cod. IBGE	UF_x	2016	UF_y	2017	UF_x	2018	UF_y	2019	UF	2020
0	4305405	RS	1.904075e+07	RS	2.045194e+07	RS	2.249103e+07	RS	2.108729e+07	RS	2.596253e+07
1	4201901	SC	1.967371e+07	SC	2.130927e+07	SC	2.299352e+07	SC	2.429025e+07	SC	2.579477e+07
2	4315453	RS	1.382576e+07	RS	1.375269e+07	RS	1.546758e+07	RS	1.636633e+07	RS	1.670612e+07
3	4103024	PR	1.750275e+07	PR	1.718699e+07	PR	1.904449e+07	PR	2.039971e+07	PR	2.054945e+07
4	4315172	RS	1.414494e+07	RS	1.439850e+07	RS	1.681816e+07	RS	1.734790e+07	RS	1.881846e+07
...											
5318	3305554	RJ	2.863985e+08	RJ	2.229834e+08	RJ	2.493331e+08	RJ	2.744836e+08	RJ	2.789409e+08
5319	1507706	PA	5.420916e+07	PA	3.933841e+05	PA	5.710596e+07	PA	6.363147e+07	PA	6.611382e+07
5320	2511905	PB	3.913277e+07	PB	4.001892e+07	PB	4.955910e+07	PB	5.973079e+07	PB	6.322287e+07
5321	2203750	PI	1.123566e+07	PI	6.866752e+06	PI	1.446841e+07	PI	1.706407e+07	PI	1.614058e+07
5322	2414456	RN	1.927408e+07	RN	1.445845e+07	RN	1.647454e+07	RN	1.734434e+07	RN	1.818202e+07

5323 rows x 11 columns

Figura 2. Concatenando os 5 anos de receita correntes. Fonte: Elaborado pelas autoras.

Tivemos que nos atentar para o fato que a quantidade de municípios, que possuem informações disponíveis, varia muito ano a ano. Assim, trabalharemos com uma amostra reduzida do total de 5.570 cidades.

Foi extremamente necessário indexarmos o código do IBGE como novo índice do nosso dataframe, a fim proporcionar mais agilidade na manipulação dos dados, estando pronta a gravação do dataframe no formato CSV, conforme observado na Figura 3.

	2016	2017	2018	2019	2020
Cod. IBGE					
1100015	5.880203e+07	6.119326e+07	5.983359e+07	6.770953e+07	7.289829e+07
1100023	2.148293e+08	2.165541e+08	2.523555e+08	2.870029e+08	3.335209e+08
1100031	2.189917e+07	2.078034e+07	2.434089e+07	2.530932e+07	2.786720e+07
1100049	1.795012e+08	1.738103e+08	1.892761e+08	2.142243e+08	2.389647e+08
1100056	4.361054e+07	4.443442e+07	4.944122e+07	5.438543e+07	5.956697e+07
...
5221908	1.602115e+07	1.522774e+07	1.556062e+07	1.704860e+07	1.922296e+07
5222005	4.074144e+07	4.153445e+07	4.660773e+07	5.485587e+07	5.903997e+07
5222054	3.075272e+07	3.340929e+07	3.782137e+07	4.129473e+07	4.737919e+07
5222203	6.917489e+07	1.915884e+07	2.032845e+07	2.119845e+07	2.617571e+07
5222302	2.113551e+07	2.068488e+07	2.170396e+07	2.639084e+07	3.001077e+07
5323 rows x 5 columns					

Figura 3. Indexação do Cod. IBGE. Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.2. TRATAMENTO DOS DADOS DO FPM

A planilha obtida no site do Tesouro Nacional, trouxe os repasses mensais por município, do ano de 1996 a 2021. Primeiramente criamos uma planilha "cod", contendo o Município UF e o Código IBGE para, através do comando PROCV do Excel, criar uma coluna Código do IBGE na planilha original FPM. Foi necessário padronizar os nomes dos municípios, retirando acentos e aspas, por exemplo.

=PROCV(SUBSTITUIR(fnRetirarAcentos(A550);""));cod!A2:B5571;2;1)

Este dataset importado, através do Python, continha os repasses mensais a cada municípios (Figura 4).

	Município - UF	Cod. IBGE	Mês	2016	2017	2018	2019	2020
0	Acrelândia - AC	1200013	1	542154.09	562995.55	597025.61	718563.55	848961.55
1	Acrelândia - AC	1200013	2	679098.50	721738.74	790817.49	799321.00	937720.47
2	Acrelândia - AC	1200013	3	413254.12	452215.54	525988.41	590996.67	548311.13
3	Acrelândia - AC	1200013	4	490081.50	544842.44	551007.58	579594.22	557400.27
4	Acrelândia - AC	1200013	5	691996.22	618027.43	676285.79	739945.39	961530.98
...
88820	Cariri do Tocantins - TO	1703667	11	618834.39	555631.96	402900.25	472179.77	528177.45
88821	Cariri do Tocantins - TO	1703667	12	1008959.39	732306.57	759638.25	805032.91	840346.81
88822	Cariri do Tocantins - TO	1703668	1	579838.44	407666.54	452501.55	524590.85	479643.77
88823	Cariri do Tocantins - TO	1703668	2	475022.80	523854.95	565219.26	576241.53	688728.95
88824	Cariri do Tocantins - TO	1703669	3	288826.29	327474.80	390613.54	431436.67	422719.89

Figura 4. Demonstração original - Receitas Mensais/Município.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Utilizamos os comandos da biblioteca Pandas, como groupby para obtermos as somas anuais, dos anos 2016 a 2020. Forçamos os nomes de colunas 2016 até 2020 para

serem strings. Isso foi necessário para o merge pois cria colunas derivadas dos anos, ou seja, para gerar "2016_fpm" ou "2016_receita" os anos precisam ser entendidos como texto (strings) e não apenas números inteiros. Novamente, indexamos o código do IBGE como novo índice do nosso dataframe, estando pronto para gravação no formato CVS (Figura 6).

```
# teste para somas anuais de uma cidade
FPM[FPM['Cod.IBGE'] == 1100015].groupby('Cod.IBGE').sum()
```

	Mês	2016	2017	2018	2019	2020
Cod.IBGE						
1100015	78	11636621.31	11268819.39	12010521.91	13039264.25	12457983.17

Na Figura 5, efetuamos um teste, demonstrando a soma anual do município de código 1100015. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```

# força os nomes de colunas 2016 até 2020 para serem strings
FPM.columns = FPM.columns.astype(str)

# o que fazer para consolidar cada coluna
agrupamento = {'Município - UF': 'first',
                '2016': 'sum',
                '2017': 'sum',
                '2018': 'sum',
                '2019': 'sum',
                '2020': 'sum',
                }

# totalização, por município, dos repasses anuais para os anos de 2016 a 2020
FPMSOMA = FPM.groupby(['Cod.IBGE'], as_index=False).agg(agrupamento)

# define o código do IBGE como novo índice
FPMSOMA.set_index('Cod.IBGE', inplace=True, verify_integrity=True)
FPMSOMA

```

Figura 6. Comandos utilizados na preparação de dados do FPM.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.3. TRATAMENTO DOS DADOS DO IBGE

Os dados de População Estimada do IBGE foram obtidos em formato Excel diretamente do sítio eletrônico do IBGE. Foi criado um arquivo Excel, apenas com a planilha “IBGE” (“estimativa_dou_2021”). A planilha contém UF, código UF, código Município, Nome do Município e População estimada. Constam 5570 registros, mostrando que estão inclusos o Distrito Federal e o distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha.

Foram excluídas a primeira linha (que continha apenas a informação do título) e as linhas finais, com a fonte e as notas sobre os valores da população (por conta de decisões judiciais sobre território, há mudanças nos valores das populações de determinados municípios). Também foram excluídos os parênteses sobrescritos com a numeração das notas, ficando apenas os dados brutos.

Importamos os dados sobre a população por município, descartamos as linhas sem valores, criamos o código do IBGE, concatenando duas colunas, descartamos colunas ‘Cod1’ e ‘Cod2’, definindo, então, o código do IBGE como novo índice. Na Figura 7, observamos a sequência de comandos utilizados no nosso código.

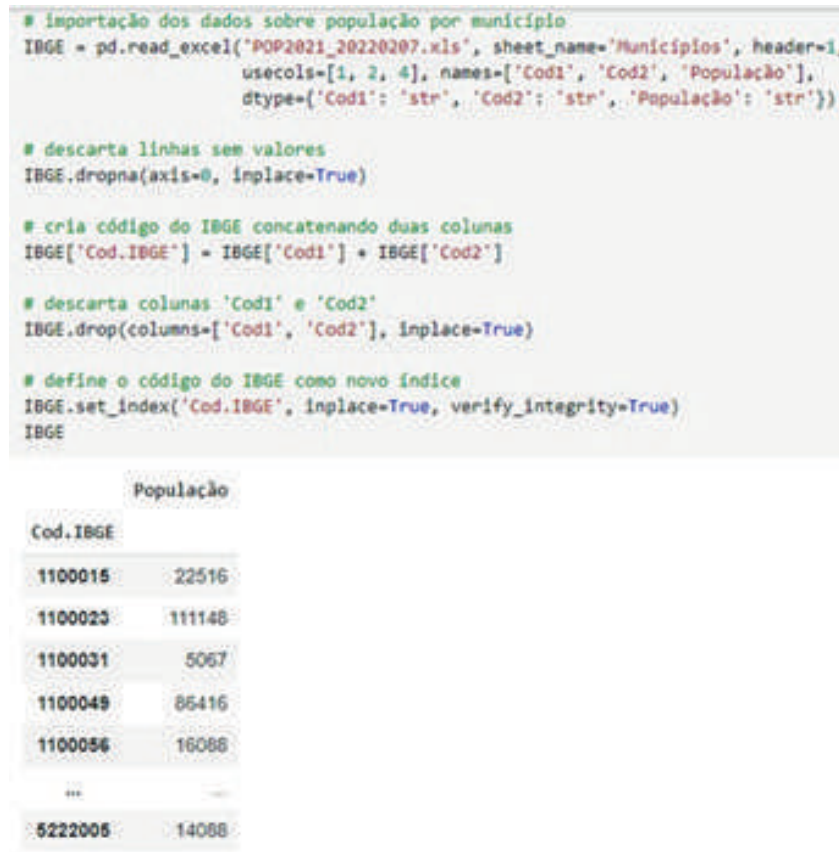


Figura 7. Tratamentos dos dados do IBGE- Comandos Utilizados.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Antes de gravarmos o dataframe em formato CSV, foi necessário consertar entra- das dos dados de população, pois algumas linhas tinham notas de rodapé com (2), por exemplo. Visualiza-se, na Figura 8, o código utilizado para "limpar" essas anotações, res- tando apenas os dados numéricos.

```
import re

def conserta_pop(s):
    if type(s) == str and '(' in s:
        s = re.sub('\(\\d+\)', '', s)
        s = re.sub('[.]', '', s)
    return int(s)

IBGE['População'] = IBGE['População'].map(conserta_pop)

] # grava dataframe no formato CSV
IBGE.to_csv('dados-ibge.csv')
```

Figura 8. Comando utilizado para limpeza das anotações de rodapé.
Fonte: Elaborado pelas autoras

4.4. TRATAMENTO DOS DADOS DO IDHM

Primeiramente foram importados os dados do IDH-M, selecionando apenas as colunas ano, id_município e idhm. Na Figura 9, nota-se a leitura e armazenamento do arquivo de dados originais município.zip.

```
IDH_M = pd.read_csv('municipio.zip', usecols=[0, 1, 226])
```

IDH_M

	ano	id_municipio	idhm
0	1991	1100015	0.329
1	2000	1100015	0.483
2	2010	1100015	0.641

Figura 9. Importação dos dados do IDH-M.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Posteriormente selecionamos apenas o ano de 2010, eliminando a coluna ano e definindo o código do IBGE como novo índice.

A figura 10, mostra o dataframe IDHM_2010 pronto para gravação em CSV.

Cod. IBGE

1100015	0.641
1100023	0.702
1100031	0.650
1100049	0.718
1100056	0.692
...	...
5222005	0.712
5222054	0.684
5222203	0.647
5222302	0.634
5300108	0.824

5565 rows x 1 columns

```
# grava dataframe no formato CSV
IDH_M_2010.to_csv('dados-idhm.csv')
```

Figura 10. Seleção do ano 2010. Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.5. DIFICULDADES ENCONTRADAS COM OS DADOS

O primeiro problema enfrentado foi a importação dos arquivos .CSV das bases originais. Desta forma, optamos por importar na extensão .xls.

Enfrentamos diversas dificuldades de redundância desnecessária na base de dados. Em algumas bases o estado estava no mesmo campo do município, o que atrapalhou na concatenação das diversas tabelas.

Por exemplo, na Figura abaixo, verificamos que ao unir os datasets FPM SOMA e RECEITA foi necessário adicionar um sufixo ao aplicar o “merge” para que cada coluna ficasse com um nome diferente:

1 `MUNICIPIOS=pd.merge(FPM SOMA, RECEITA, how='inner', on='Cod.IBGE')`
MUNICIPIOS

	UF	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
2											

3 `parcial_1 = pd.merge(fpm, receita, how='inner', on='Cod.IBGE', suffixes=('_fpm', '_rec'), sort=True, validate='one_to_one')`
parcial_1

	Cod.IBGE	Município - UF	2016_fpm	2017_fpm	2018_fpm	2019_fpm	2020_fpm	2016_rec	2017_rec	2018_rec	2019_rec	2020_rec
0	1100015	Alta Floresta D'Oeste - RO	11636621.31	11268819.38	12010521.91	13039264.25	12457983.17	5.860203e+07	6.119326e+07	5.965359e+07	6.770953e+07	7.289829e+07
1	1100023	Araguapes - RO	26597991.21	25787301.18	27452621.09	29804032.17	28475389.74	2.148293e+08	2.165541e+08	2.523555e+08	2.870029e+08	3.335209e+08
2	1100031	Cabixi - RO	4987123.58	4829494.19	5147366.63	5588256.28	5339135.75	2.189917e+07	2.078034e+07	2.434089e+07	2.530932e+07	2.786720e+07
3	1100049	Cacoeira - RO	23273242.30	22507638.49	24021043.54	26076528.19	24915966.11	1.795012e+08	1.736103e+08	1.892751e+08	2.142243e+08	2.389647e+08
4	1100056	Cerejeiras - RO	9974246.93	9658988.09	10294733.07	11176912.30	10678271.40	4.361054e+07	4.443442e+07	4.944122e+07	5.438543e+07	5.956697e+07
...
9197	5221908	Vazão - GO	6382846.60	6175543.55	6565581.51	7144732.29	6820174.03	1.502115e+07	1.522774e+07	1.556062e+07	1.704860e+07	1.922296e+07

Figura 11. Criação do sufixo fpm e rec para cada ano.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Percebemos problemas na coluna da População, em que nem todos os dados originais foram convertidos adequadamente para inteiros. Algumas linhas tinham algo do tipo 548.952(1), referente a anotações na tabela e daí não foram convertidas corretamente.

Outro dificuldade encontrada foi que existiam cidades duplicadas no IDHM, sendo 282 cidades com o mesmo nome.

Nos deparamos com a falta de atualização de alguns pacotes para importação de arquivos de Excel no Pandas, que foi resolvido, aplicando : `pip install xlrd=1.2.0`

5. ANÁLISE DOS DADOS

Da leitura do FPM, tivemos 5442 municípios e da consolidação das cinco receitas, 5323 municípios. Precisávamos trabalhar apenas com os municípios em comum nas duas bases de dados, de maneira que cruzando as três tabelas (FPM, Receitas e População do IBGE) ficamos com 5123 registros.

5.1. CORRELAÇÃO ESTATÍSTICA

Partimos então para análise estatística, verificando a correlação entre as séries, especialmente entre os anos, tendo como índice o código do município.

Não encontramos nada de mais relevante que uma correlação bem forte entre os valores de FPM entre si, assim como de Receita entre si. Ambas situações já eram esperadas, pois não costuma haver muita alteração com o passar dos anos, exceto quando houver alteração na Receita do Imposto de Renda, do Imposto sobre Produtos Industrializados e o censo demográfico.

A correlação entre o FPM e População pode ser dita mediana, porém ainda mais forte que entre FPM e Receita, justificando que o repasse federal está intimamente ligado ao número de habitantes municipais.

Naturalmente, há uma correlação fortemente positiva entre População e Receita, justificando a composição da Receita Corrente utilizada, como receita própria da tributação municipal mais as transferências governamentais.

Contrariando as expectativas propostas neste projeto, verifica-se baixa correlação entre o FPM e o IDHM, o que podemos concluir que há aspectos próprios dos municípios, como capacidade de gestão, qualidade do gasto público, como vamos verificar em seguida, a existência de municípios de alto IDHM e baixo grau de dependência do repasse FPM.

```
corr = geral.corr()
corr.style.background_gradient(axis=None, cmap='bwr', vmin=-1, vmax=1)
```

	2016_fpm	2017_fpm	2018_fpm	2019_fpm	2020_fpm	2016_rec	2017_rec	2018_rec	2019_rec	2020_rec	População	idhm
2016_fpm	1.000000	0.999123	0.996817	0.995900	0.995508	0.470761	0.458096	0.464091	0.463797	0.463683	0.587771	0.185015
2017_fpm	0.999123	1.000000	0.997327	0.996463	0.996013	0.473012	0.460341	0.466323	0.466038	0.465863	0.590130	0.184828
2018_fpm	0.996817	0.997327	1.000000	0.999315	0.998794	0.476474	0.463845	0.470198	0.469865	0.469498	0.593320	0.187083
2019_fpm	0.995900	0.996463	0.999315	1.000000	0.999527	0.482473	0.469024	0.475630	0.475152	0.474617	0.599279	0.188112
2020_fpm	0.995508	0.996013	0.998794	0.999527	1.000000	0.483427	0.469897	0.476551	0.476110	0.475618	0.600020	0.188381
2016_rec	0.470761	0.473012	0.476474	0.482473	0.483427	1.000000	0.998286	0.998546	0.997895	0.996774	0.980373	0.132949
2017_rec	0.458096	0.460341	0.463845	0.469024	0.469897	0.998286	1.000000	0.999504	0.999469	0.999036	0.975586	0.131243
2018_rec	0.464091	0.466323	0.470198	0.475630	0.476551	0.998546	0.999504	1.000000	0.999679	0.998937	0.977206	0.134147
2019_rec	0.463797	0.466038	0.469865	0.475152	0.476110	0.997895	0.999469	0.999679	1.000000	0.999468	0.976065	0.134203
2020_rec	0.463683	0.465863	0.469498	0.474617	0.475618	0.996774	0.999036	0.998937	0.999468	1.000000	0.974942	0.134008
População	0.587771	0.590130	0.593320	0.599279	0.600020	0.980373	0.975586	0.977206	0.976065	0.974942	1.000000	0.141203
idhm	0.185015	0.184828	0.187083	0.188112	0.188381	0.132949	0.131243	0.134147	0.134203	0.134008	0.141203	1.000000

Figura 12. Correlação entre os atributos.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

5.2. CÁLCULO DE ÍNDICES DE DEPENDÊNCIA

Para analisar a dependência dos municípios em relação ao FPM foi elaborada a equação abaixo, onde dividimos a receita do FPM pela Receita Corrente e subtraímos um. Como resultado, teremos valores que variam entre zero e um, sendo que quanto mais próximo o índice for de um, menor a sua dependência. Na Figura 14, apresentamos o código utilizado para gerar o dataframe com os graus de dependência de todos municípios, nos cinco anos.

$$1 - \left(\frac{FPM}{Receitas\ Correntes} \right)$$

Figura 13. Equação do índice de dependência.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Então, relacionamos em três níveis, alta, média e baixa dependência, a partir das faixas determinadas para cada nível, conforme Tabela abaixo.

Índices	Grau de Dependência
0,0 a 0,69	Alta
0,70 a 0,89	Média
0,90 a 1,0	Baixa

Tabela 1. Mapeamento dos índices calculados em graus de dependência. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```
[15] geral['2016_dep'] = 1.0 - geral['2016_fpm'] / geral['2016_rec']
```

```
g1 = geral[geral['2016_dep'] > 0]
g2 = g1[g1['2017_dep'] > 0]
g3 = g2[g2['2018_dep'] > 0]
g4 = g3[g3['2019_dep'] > 0]
limpo = g4[g4['2020_dep'] > 0].copy()
```

Figura 14. Código usado para a equação da dependência.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Após definição dos índices, classificamos todos os municípios brasileiros nos últimos 5 anos, encontrando 2400 municípios com alta dependência, 2521, média e, apenas, 202 municípios com baixa dependência, para o ano de 2016, por exemplo. Repetimos o código para os anos 2017 a 2020, conforme pode ser visto nas Figuras 15 a 19, plotando um gráfico de barras da evolução das faixas da dependência ao longo destes cinco anos.

```
faixas = [0.0, 0.7, 0.9, 1.0]
limpo['2016_dep'].groupby(pd.cut(limpo['2016_dep'], faixas)).count
```

2016_dep	
(0.0, 0.7]	2400
(0.7, 0.9]	2521
(0.9, 1.0]	202

Name: 2016_dep, dtype: int64

Figura 15. Classificação dos municípios quanto ao grau de dependência-2016. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```
faixas = [0.0, 0.7, 0.9, 1.0]
limpo['2016_dep'].groupby(pd.cut(limpo['2016_dep'], faixas)).count
```

2016_dep	
(0.0, 0.7]	2400
(0.7, 0.9]	2521
(0.9, 1.0]	202

Name: 2016_dep, dtype: int64

Figura 16. Classificação dos municípios quanto ao grau de dependência-2017. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```
faixas = [0.0, 0.7, 0.9, 1.0]
limpo['2017_dep'].groupby(pd.cut(limpo['2017_dep'], faixas)).count()
```

2017_dep	
(0.0, 0.7]	2177
(0.7, 0.9]	2717
(0.9, 1.0]	229

Name: 2017_dep, dtype: int64

Figura 17. Classificação dos municípios quanto ao grau de dependência-2018. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```
faixas = [0.0, 0.7, 0.9, 1.0]
limpo['2019_dep'].groupby(pd.cut(limpo['2019_dep'], faixas)).count()

2019_dep
(0.0, 0.7]    2073
(0.7, 0.9]    2793
(0.9, 1.0]     257
Name: 2019_dep, dtype: int64
```

Figura 18. Classificação dos municípios quanto ao grau de dependência-2019. Fonte: Elaborado pelas autoras.

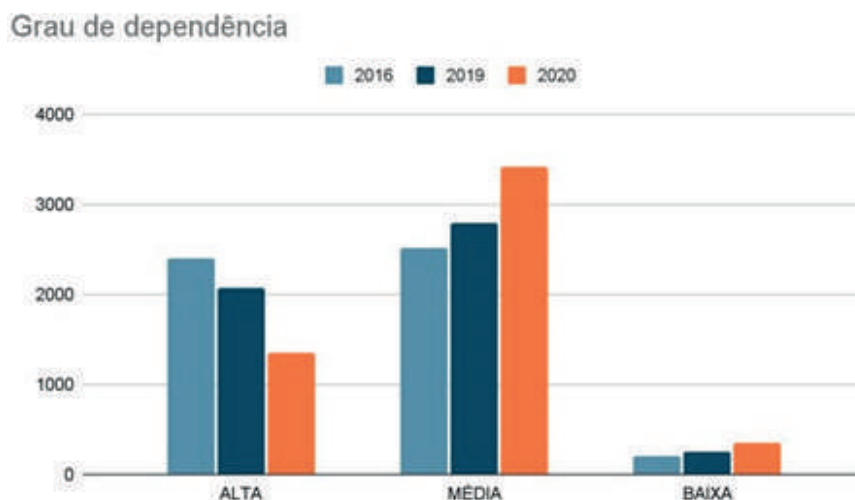
```
faixas = [0.0, 0.7, 0.9, 1.0]
limpo['2020_dep'].groupby(pd.cut(limpo['2020_dep'], faixas)).count()

2020_dep
(0.0, 0.7]    1351
(0.7, 0.9]    3415
(0.9, 1.0]     357
Name: 2020_dep, dtype: int64
```

Figura 19. Classificação dos municípios quanto ao grau de dependência-2020. Fonte: Elaborado pelas autoras.

Observando o gráfico da Figura 20, verificamos uma migração da quantidade de municípios da faixa alta para a média, ao longo dos anos estudados. Em 2016, tínhamos em torno de 2400 municípios com alto grau de dependência, caindo para 2073, em 2019. Em especial para o ano de 2020, verifica-se apenas 1351 municípios na faixa mais alta de dependência, uma mudança bastante significativa, provavelmente, tendo em vista os benefícios fiscais oriundos do período de pandemia, como postergação das obrigações/ recolhimentos tributários.

Figura 20. Quantidade de Municípios x Faixas de Dependência



Fonte: Elaborado pelas autoras

5.3. VISUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO GRAU DE DEPENDÊNCIA

E para demonstrar nosso grau de dependência dos municípios optamos por plotar os dados num mapa geográfico, para isso, utilizamos o Orange, um programa de mineração de dados de forma interativa e rápida.

Primeiramente obtivemos uma relação de latitudes e longitudes para cada município, na plataforma GitHub⁹.

Efetuamos a montagem do dataset para utilizar na plotagem do mapa, com estas variáveis geoespaciais. Na Figura 21, observamos o tratamento dos dados do arquivo

⁹<https://github.com/kelvins/Municipios-Brasileirosmunicipios-geo.zip>, com indexação do código do IBGE. Já na Figura 22, incluímos a informação do número de habitantes, resultando no arquivo mapa-pop.

```
GEO = pd.read_csv('municipios-geo.zip', usecols=[0, 2, 3])
GEO = GEO.rename(columns={'codigo_ibge': 'Cod.IBGE'})
GEO.set_index('Cod.IBGE', inplace=True, verify_integrity=True)
GEO.sort_values('Cod.IBGE', inplace=True)
GEO.to_csv('dados-geo.csv')
GEO
```

Figura 21. Preparação dos dados. Fonte: Elaborado pelas autoras.

```
geo = pd.read_csv('dados-geo.csv')
mapa_pop = pd.merge(geo, ibge, how='inner', on='Cod.IBGE', sort=True, validate='one_to_one')
mapa_pop.set_index('Cod.IBGE', inplace=True, verify_integrity=True)
mapa_pop.to_csv('mapa-pop.csv')
mapa_pop
```

Figura 22. Montagem dos dados para o mapa. Fonte: Elaborado pelas autoras

Juntando o arquivo “mapa-pop.csv” ao nosso arquivo “dados-limpo.csv”, criamos o fluxo de trabalho (Figura 23), no Orange Canvas, plotando primeiramente apenas o grau de dependência por município, como pode ser visto na Figura 24. Já na figura 25, incluímos o IDHM, o que nos permite maiores análises e conclusões.

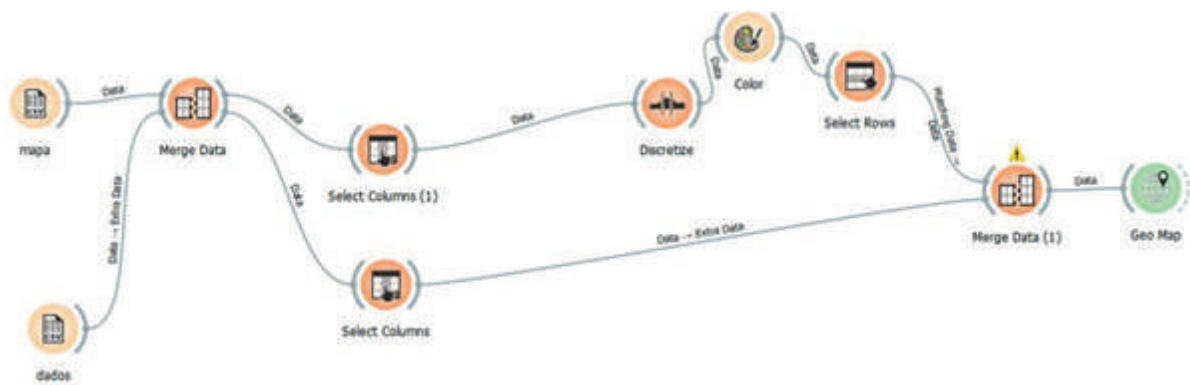


Figura 23. Ilustração dos comandos do Orange utilizados. Fonte: Elaborado pelas autoras

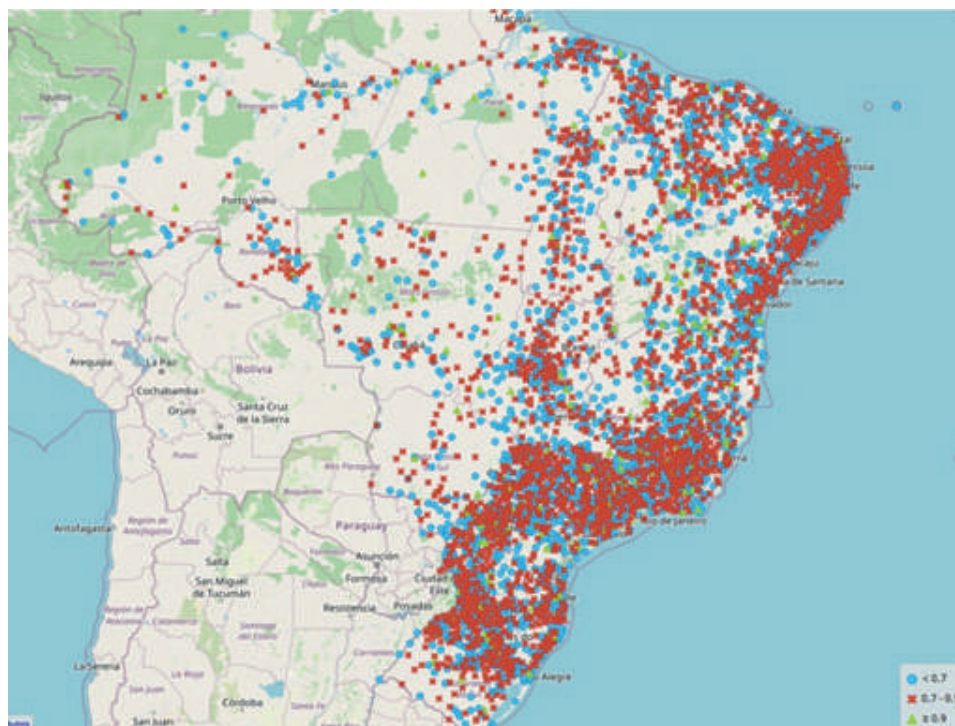


Figura 24. Grau de dependência dos municípios - Faixas.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

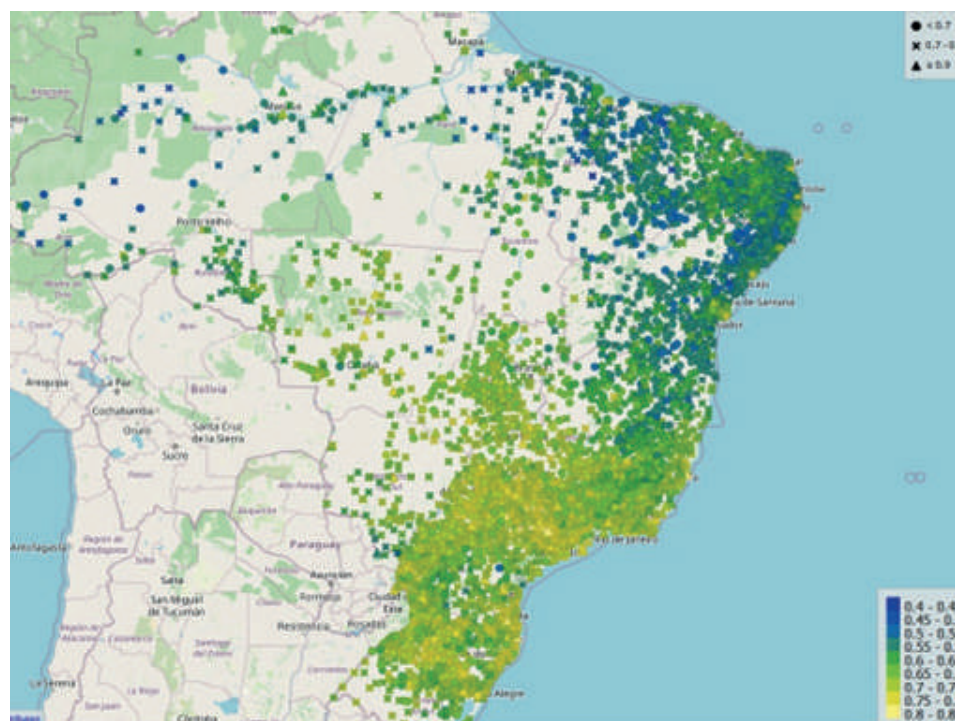


Figura 25. Grau de dependência e IDHM.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

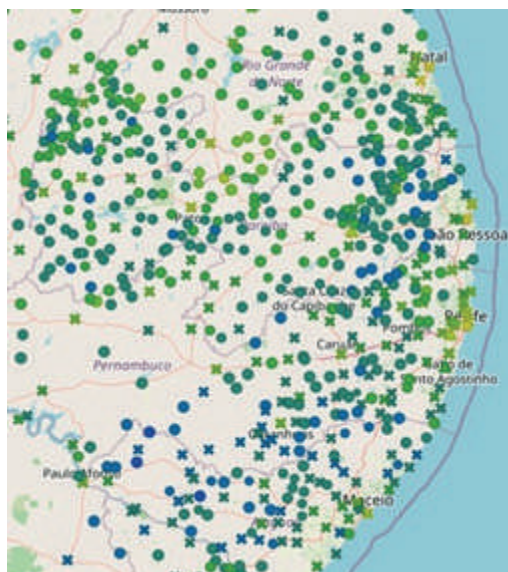


Figura 26. Alta Dependência - Nordeste.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Conforme visto no detalhe da Figura acima, conseguimos visualizar que grande parte da dependência (símbolo bola) encontra-se no Norte e Nordeste, comprovando assim os baixos IDHM (cores verde e azul).

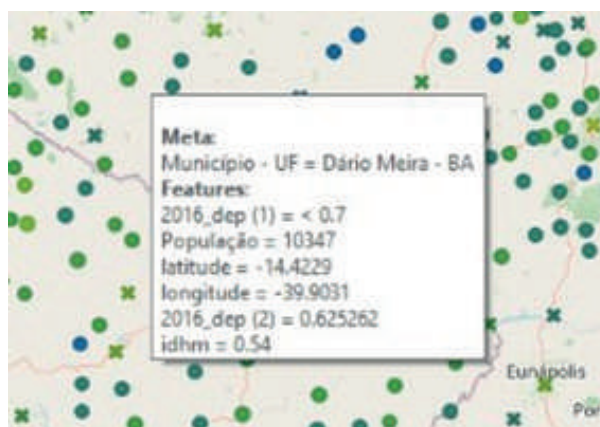
Já o Sul e Sudeste, em especial destacamos a região do ABC, verificamos um grau de dependência baixo, com alto IDHM (Figura 27).



Figura 27. Baixa Dependência - Sudeste . Fonte: Elaborado pelas autoras

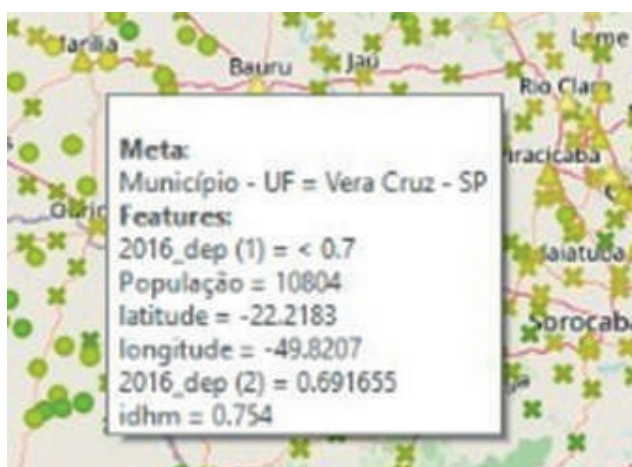
Destacamos que, embora este seja o padrão, não podemos afirmar que existe uma correlação direta entre o FPM e o IDHM. Para explicitar isso, separamos dois municípios com semelhante número de habitantes, ou seja, que recebem o mesmo repasse de FPM. Selecionamos a cidade de Dário Meira/BA e Vera Cruz/SP, ilustrados nas Figuras 28 e 29. Ambos possuem grau de dependência equivalentes. No entanto, trazem IDHM completamente diversos. Desta forma, deixamos aqui tópicos para trabalhos futuros, que explorem a capacidade de gestão, distribuição dos recursos, geração de receita própria dos municípios que refletem no IDHM. Nossa ideia é que houvesse alguma contrapartida, em educação, saúde, infra-estrutura, que estimulasse os municípios na empregabilidade do FPM para justificar maiores recebimentos, cumprindo fielmente o papel deste repasse que é tratar desigualdades e equalizar as regiões.

Figura 28. Dário Meira/BA



Fonte: Elaborado pelas autoras

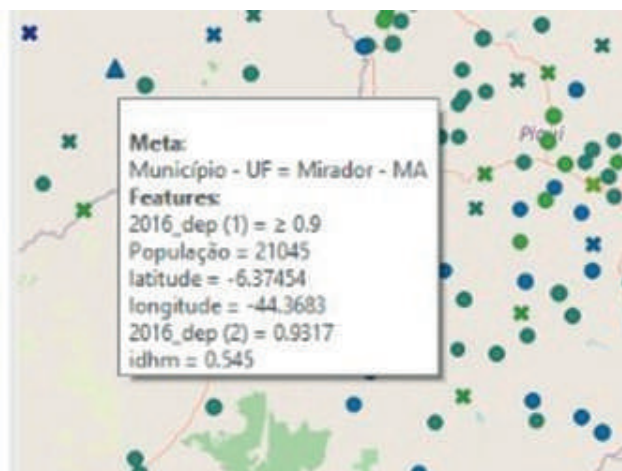
Figura 29. Vera Cruz/SP



Fonte: Elaborado pelas autoras

Na Figura 30, destacamos a cidade de Mirador/MA, para exemplificar um município que foge do padrão, uma vez que apresenta um grau de dependência extremamente baixo, com um IDHM baixo também.

Figura 30. Mirador/MA



Fonte: Elaborado pelas autoras

6. CONCLUSÕES

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência redistributiva, incondicional, obrigatória e sem contrapartida. Sendo assim, observamos grande dependência dos municípios com este crédito, muitas vezes para honrar apenas as obrigações tributárias. A distribuição de recursos do Fundo é feita de acordo com o número de habitantes dos municípios, sem levar em conta o índice de desenvolvimento humano.

O objetivo geral deste artigo foi analisar em que nível de dependência (baixa, média ou alta) os entes foram classificados no período de 2016 a 2020. Essa medida foi analisada pelo índice criado através da divisão FPM pela Receita Corrente e após, houve a verificação da correlação dele com a população e o IDHM. Como exemplo, concluímos que é muito baixa a correlação entre o tamanho da população e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município. Embora os municípios de baixo IDH sejam quase todos de pequena população, o inverso não é verdadeiro.

Desta forma, os resultados mostram que a região Sul do país, com alta capacidade de geração de receita e melhores indicadores socioeconômicos, é a mais beneficiada pelo FPM, enquanto a elevada dependência está no Norte e Nordeste concentrando grande parte de pequenos municípios com menos de 10 mil habitantes, rurais, baixo IDH, e como consequência, não possuem capacidade de arrecadar tributos próprios ou têm muita dificuldade de fazê-lo.

Concluímos assim, que as transferências desvinculadas como o FPM provocam um efeito desestimulante sobre a arrecadação dos municípios, sendo o critério de repasse do FPM arbitrário e ineficiente. Então, faz-se necessário uma revisão dessa repartição e sua composição, como: base de cálculo, alíquotas.

6.1. DESTAQUES DOS RESULTADOS OBTIDOS NA ANÁLISE

O resultado obtido na análise dos dados indica a necessidade de uma revisão seja pela reformulação dos critérios de repartição do FPM e sua composição, seja através de uma reforma tributária ou de divisão de competências, de maneira que diminua a dependência deste único recurso por parte dos pequenos municípios.

O grande problema é o estímulo para uma gestão ineficiente, incentivando a criação de novos municípios, gerando alta dependência em uma única fonte de recursos. Outra desvantagem é a pouca flexibilidade na gestão do FPM, pois a desoneração ou diminuição da arrecadação dos impostos IPI e IR afeta diretamente o repasse dos municípios e sua receita.

Com tudo isso, o artigo buscou mapear essa dependência e estratificar em níveis e posteriormente, poder ser visualizado em um mapa, ou seja, em uma linguagem simples e de fácil entendimento.

6.2. TRABALHOS FUTUROS

Uma das limitações deste artigo trata-se do fato de que os demais repasses entre os entes federados, como a arrecadação do ICMS, que 25% pertence ao município, do IPVA, que corresponde a 50% da receita e os repasses dos fundos relacionados a educação e saúde (FUNDEB e SUS), bem como das transferências voluntárias (Convênios e Contratos de repasses celebrados pelos municípios junto à União e Estados) não foram objeto de análise neste estudo. Para que se possa realizar uma análise completa das finanças municipais tais mecanismos precisam ser incluídos. Contudo, o escopo deste trabalho era analisar apenas o FPM, desta forma, sugere-se que estudos futuros considerem essas outras transferências de maneira a aprofundar ainda mais o conhecimento sobre este tema.

Outro ponto que merece abordagem futura, do ponto de vista das ciências de dados, seria a detecção de outliers, através do método baseado em proximidade ou análise da vizinhança, tendo em vista que, neste projeto, apenas utilizamos o confronto visual.

Outra sugestão para trabalhos futuros, indicamos a utilização da técnica de estratificação, com relação a determinação das faixas dos níveis de dependências dos municípios, conforme mapeado na Tabela 1. Uma opção seria separar os municípios em grupos homogêneos (por quantidade), contribuindo para um melhor refinamento na análise dos dados.

REFERÊNCIAS

ALMANÇA, F. Seu município pode ser extinto? Confira a análise e lista dos mais de 1.100 municípios nesta situação. GOVE, 7 NOV. 2019. Disponível em <<https://www.gove.digital/outras-tematicas/seu-municipio-pode-ser-extinto-confira-a-analise-e-lista-dos-mais-de-1-100-municipios-nesta-situacao/>>. Acesso em: 12 jan.2022.

BAIÃO, A. L.; Cunha, A. S. M. da; Souza, F. S. R. N. de. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. Revista Do Serviço Público, 68(3), 583-610. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>.

BRANDÃO, J. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. 2014, Dissertação (Mestrado em Administração) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário oficial da União. Brasília, 1966.

COSTA, Petra Selu. Análise da Dependência dos Municípios Gaúchos ao Fundo de Participação dos Municípios - Universidade Federal Do Rio Grande do Sul - Escola de Administração Departamento de Ciências Administrativas - Porto Alegre 2019.

IBGE(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em setembro de 2021.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MENDES, M. J.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil : diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, abril, 2008, Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/94747>. Acesso em dez 2021.

NASCIMENTO, J. S. Efeito das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros. (Tese de Doutorado em Economia Aplicada) Universidade Federal de Viçosa, UFV. Viçosa, 2010.

PEREIRA, Renée. Fusão de municípios significaria economia de R\$ 6.9 bilhões ao País. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fusao-de-municipios-significaria-economia-de-r-6-9-bi-ao-pais,70002473448>. Acesso em 23 nov.2021

SOUZA, Letícia Teixeira. Grau de Dependência dos Municípios da Serra Gaúcha em Relação aos Repasses Federais e Estaduais Referente aos exercícios de 2002 a 2014 - Universidade Caxias do Sul- Centro de Ciências Contábeis - Caxias do Sul, 2015.

TEIXEIRA, J. R. B. O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias. Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

THEÓPHILO, C.R. et al. Gestão empreendedora de recursos públicos: receita tributária em face do FPM no município de Salinas, Norte de Minas Gerais. REVISTA MINEIRA DE CONTABILIDADE, v. 42, p. 06-13, 2011.

THERESA, André Luís. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA Pós-graduação Lato Sensu em Ciência de Dados e Big Data - Belo Horizonte 2021. TCC - Pós-graduação BIG Data e Ciência de Dados - PUC Minas - Andre Luis Theresa

TRISTÃO, José Américo Martelli, A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV.

VELOSO, J. F. A. As Transferências Intergovernamentais e o Esforço Tributário Municipal: Uma Análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Brasília, 2008.

113 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2008

VESCOVI Jr., José. Perfil da Administração Tributária em Municípios com até 30.000 habitantes: esforço fiscal e viabilidade municipal. 98p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003

ZIMMERMANN, G. 40 anos de finanças municipais no Brasil. 178p. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009.



6

INCENTIVO À DESTINAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA NO BRASIL: UM COMPROMISSO SOCIAL

**DANIEL EUSTÁQUIO DINIZ RODRIGUES, BRENO MATTAR
VIEIRA DE ALVARENGA E LUCIANO RODRIGUES DA COSTA**

INCENTIVO À DESTINAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA NO BRASIL: UM COMPROMISSO SOCIAL

DANIEL EUSTÁQUIO DINIZ RODRIGUES, BRENO MATTAR VIEIRA DE ALVARENGA
E LUCIANO RODRIGUES DA COSTA

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar um método que busca incentivar ou aumentar a destinação do Imposto de Renda Pessoa Física para os Fundos da Infância e do Adolescente e Fundos do Idoso. Tal situação é prevista em legislação legal e infralegal e permite aos declarantes de Imposto de Renda destinar até 3% do Imposto pago para os referidos fundos. O método a ser apresentado buscará encontrar contribuintes potenciais para realizar a destinação a partir dos dados analisados.

ABSTRACT

This article aims to present a method to encourage people to allocate a percentage of their Personal Income Tax to “Funds for Children and Adolescents” and/or “Funds for the Elderly”. Income tax declarants are able to allocate up to 3% of their personal tax return to the previously mentioned funds. This information can be found in legal and infra-legal legislation. The method to be presented will seek to find potential contributors to carry out the destination from the analyzed data.

1. INTRODUÇÃO

Os impostos no Brasil, conforme definido no Código Tributário Nacional, têm por característica serem não vinculados. Isso faz com que os valores arrecadados nessa categoria tributária não possuem destinação específica. Assim exposto, a receita do Imposto de Renda é redistribuída aos Estados e Municípios, de acordo com as regras de distribuição de receitas, prevista na Constituição Federal de 1988, observa-se que ao gestor de cada ente federado cabe aplicar os recursos de acordo com os mecanismos legais existentes. Para mitigar essa aplicação desregulada, existem mecanismos legais que permitem ao contribuinte do Imposto de Renda destinar parte do valor pago à União para fundos da Infância e Adolescência e fundos do Idosos (Leis de incentivo fiscal).

Nesse aspecto, o presente trabalho tem por objetivo, por meio da análise de dados, identificar situações que poderiam ter maior destinação, ou seja, conjunto de contribuintes, grupos municípios etc, que seriam potencialmente sensibilizados, provocando um aumento como um todo, fortalecendo a atuação do Terceiro Setor, grupo de entidades tão importantes para o ambiente social de nosso País.

A expressão terceiro setor é resultado de uma divisão criada nos Estados Unidos, em que o primeiro setor é constituído pelo Estado, o segundo setor pelos entes privados que buscam fins lucrativos – ou seja, o mercado, e o terceiro setor é formado pelas organizações ou instituições sem fins lucrativos prestadoras de serviços públicos (fundações, organizações não governamentais, associações comunitárias entre outras).

O Terceiro setor é o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas a favor da sociedade, por organizações privadas não governamentais e sem o objetivo de lucro, independentemente dos demais setores (Estado e mercado) - embora com eles possam firmar parcerias e deles receber investimentos (públicos e privados).

Com o objetivo de estimular pessoas físicas e jurídicas a investirem em projetos de desenvolvimento sociais, culturais, esportivos e de saúde, o poder público criou as Leis de Incentivos Fiscais.

Dentre as Leis de Incentivo Fiscal, SALINAS (2019) destaca a Lei nº 12.594/2012 que modificou a sistemática de destinações ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) por meio da possibilidade de destinação incentivada diretamente ao FIA na declaração de IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física, limitada a 3% do imposto apurado.

SALINAS (2019) destaca também a Lei nº 13.797/2019, que alterou a Lei nº 12.213/2010 e que assim como no Fundo da Infância e Adolescência (FIA), os contribuintes poderão destinar também no ato da declaração de IRPF o valor de 3% do imposto apurado ao Fundo Nacional do Idoso (FNI). Com essas duas possibilidades, o contribuinte terá a prerrogativa de destinar até 6% do imposto devido aos dois fundos citados.

Nos estudos realizados por SALINAS (2019), destaca-se o desempenho do FIA do município de Arcoverde (PE), que no ano de 2018 foi o segundo maior beneficiário das doações diretas: 1.754 doações e valor somado de R\$ 2,1 milhões. O FIA do município de Arcoverde (PE) ficou na frente do município de

São Paulo (SP) e do Estado de São Paulo que tiveram respectivamente (1.276 doações - R\$ 2 milhões e 948 doações - R\$ 1,7 milhões). Ficou atrás apenas do FIA do município de Curitiba (PR) com 1.938 doações que totalizaram R\$2.5 milhões.

Nesse Município, com pouco mais de 74 mil habitantes, o incremento se deu por uma Fundação, constituída nesse local, conhecida como Fundação Terra, que compreendeu a relevância do mecanismo de destinação e trabalhou para que tais recursos pudessem ser a ela destinada.

Conforme consta no Portal Terra¹, essa Fundação foi fundada em 1984, no Município de Arcoverde (PE), pelo Padre Airton Freire. Inicialmente, surgiu como uma pequena escola, na comunidade conhecida como Rua do Lixo, com o objetivo de proteger bebês e crianças que eram levados por seus pais para catar comida no lixão da cidade.

Para obter mais detalhes, em contato com a Fundação, por meio de sua representante Sra. Chames M Alchaar Balladares, coordenadora de mobilização de recursos da Fundação Terra, ficou evidente a grande oportunidade que encontraram, quando em 2013, os contribuintes pessoas físicas poderiam destinar diretamente na DIRPF até 3% do imposto devido ao FIA do município de sua escolha e sem qualquer ônus.

Então, nesse ano, a Fundação Terra ampliou a campanha “Doação sem Dor” (nome alusivo ao próprio instituto de destinação do valor devido de IRPF ao FIA de sua escolha, em que não há dispêndio financeiro por parte do contribuinte) que era voltada apenas para o contribuinte pessoa jurídica e passou a ser feita também para o contribuinte pessoa física.

A campanha “Doação sem Dor” tinha como objetivo esclarecer aos contribuintes pessoas físicas da importância de destinar parte do imposto de renda devido para o FIA do município de sua escolha e ter a possibilidade de ver na prática onde o recurso seria aplicado.

Foi então realizado campanhas junto a entidades de classes (Conselhos Regionais de Medicina, Engenharia, OAB), além de campanhas específicas para os Conselhos Regionais de Contabilidade que foram vistos como cruciais para o convencimento dos contribuintes pessoas físicas.

De acordo com a Sra. Balladares, no ano de 2013 a Fundação Terra arrecadou através do FIA do município de Arcoverde (PE) o valor de R\$ 17 mil. As campanhas de Doações continuaram nos anos seguintes e foram intensificadas. As campanhas de doação foram divulgadas na imprensa (mais especificamente em Recife), nos sinais de trânsito, nos órgãos de classes, etc. No ano de 2018, a Fundação Terra através do FIA do município de Arcoverde (PE) alcançou o valor de R\$ 2,1 milhões.

Atualmente, de acordo com a Sra. Balladares, A Fundação Terra tem 80% dos custos com 2 escolas e 2 creches cobertos com a destinação do IRPF ao FIA. Essas escolas e creches atendem 900 crianças por dia e fornecem alimentação, educação e conforme o caso, fraldas.

Nesse sentido, fica evidente que a conscientização dos contribuintes quanto

¹ Consulta realizada no Portal Terra (<http://www.fundacaoterra.org.br>, em 16 de fevereiro de 2022).

ao instituto de destinação do Imposto de Renda Pessoa Física é fator primordial para contribuir para o aumento dessa destinação, bem como para fortalecer as atividades do terceiro setor. Esse trabalho poderia ser feito de forma aleatória, porém, fazê-la de forma objetiva, por meio de análise de dados, potencializa as ações e diminui o esforço daqueles que se propuserem a realizar essa divulgação, conscientização e convencimento dos contribuintes.

Não menos relevante, a experiência de sucesso da Fundação de Arcoverde será de grande valia para esse trabalho, principalmente na atuação com os atores que podem contribuir para o fortalecimento dessa ação, como pôde ser visto com os Conselhos Regionais de Contabilidade.

1.1 JUSTIFICATIVA

Vários são os motivos para que se desenvolva um método para sensibilizar os contribuintes sobre a destinação do IRPF. Dentre eles, citam-se:

- A doação não provoca aumento do IRPF a ser pago. O contribuinte irá realizar a proposição da doação no PGD (Programa Gerador da Declaração), que por consequência irá gerar um DARF para pagamento. Porém, o valor pago será abatido do restante do IRPF a pagar ou restituído de acordo com o calendário de restituição apresentado pela Receita Federal do Brasil. Salienta-se ainda que tal valor será devolvido ao contribuinte de forma corrigida, pela Selic.
- Os valores poderão ser doados aos fundos federais, estaduais ou municipais. Não é possível realizar doação diretamente à instituição beneficente. Os recursos são recebidos pelos referidos fundos e repassados às instituições, mediante comprovação de projeto nas áreas da infância, adolescência e idoso.
- Além dos recursos serem geridos pelos fundos já citados, eles são fiscalizados pelos respectivos órgãos de controle, como por exemplo Ministério Público Estadual ou Federal.
- Estudos internos da Receita Federal do Brasil identificaram que somente 5% do IRPF devido é destinado aos respectivos fundos. Em Minas Gerais a situação é ainda mais deficitária, pois somente 1,9% do imposto devido é de fato destinado. Destaca-se que o potencial de destinação, em 2019, nesse Estado, foi de R\$ 650 milhões, porém, somente foram doados R\$ 30 milhões aproximadamente, no referido período.

Pelos motivos acima, faz-se mister desenvolver não somente uma campanha de divulgação, mas compreender o público que irá receber essa informação. Compreender esse universo de dados é possibilitar fazer mais com menos. Ou seja, qual o melhor conjunto de contribuintes que poderiam ser sensibilizados e que trariam maior retorno em destinações para os fundos.

1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Diante do baixo investimento social e da baixa destinação de Imposto de Renda Pessoa Física para os fundos de Infância e Adolescência e fundos do Idoso, faz-se necessário sensibilizar os contribuintes que realizam a declaração de IRPF em modo Completo, com Imposto a pagar ou a restituir, a realizar destinação de parte desse IRPF pago ao Fundo da Infância e Adolescente e ao Fundo do Idoso.

Observa-se que no período de entrega da Declaração de Ajuste Anual (DAA) do Imposto de Renda da Pessoa Física, é feita ampla divulgação da possibilidade de destinar até 3% do imposto devido para os fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e mais 3% para os Fundos do Idoso, diretamente pelo Programa Gerador de Declaração (PGD). Tal situação está prevista nos seguintes instrumentos normativos: Constituição Federal, art. 227; Lei nº 13.797 de 03 de janeiro de 2019; Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012; Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010; Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995; Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991; Lei nº 9.069, de 13 de julho de 1990 e Lei nº 13.797/2019, de 3 de janeiro de 2019. Porém, diante dos números apresentados, sugere-se que o modelo atual não tem provocado um incremento nas doações, pois a partir das análises dos dados da Receita Federal, os valores doados são proporcionalmente constantes, a cada ano.

1.3 PÚBLICO-ALVO

Contribuintes que realizaram a Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física, em modo completo.

1.3 OBJETIVO PRINCIPAL

Provocar incremento arrecadatário às entidades de assistência social sem fins lucrativos, que apresentem projetos na área social aos Fundos Municipais, Estaduais ou Federais;

1.4 OBJETIVOS COMPLEMENTARES

Destacam-se os seguintes objetivos complementares, ou seja, àqueles que se desejam alcançar com a análise dos dados e que auxiliará no atingimento do objetivo principal.

- Identificar potenciais contribuintes aptos a realizar destinações de IRPF aos fundos da Infância e Adolescência e ao Fundo do Idoso, com o intuito de alavancar os valores destinados aos respectivos fundos, com vistas a incrementar a receita destes e fortalecer a aplicação de

recursos em áreas sociais, comumente conhecidas como Terceiro Setor.

- Difundir conhecimentos baseado em dados, aos servidores e contribuintes sobre o mecanismo de destinação de IRPF para os Fundos da Criança e do Adolescente e ao Fundo do Idoso.

1.5 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA (CONTEXTUALIZAÇÃO)

O Código Tributário Nacional, Lei número 5.172, de 25 de outubro de 1966, traz 3 tipos de tributos, em seu artigo 5º. São eles: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Como o referido trabalho trata exclusivamente do Imposto de Renda pessoa física, trataremos somente deste tipo tributário. Por isso, ao ler o artigo 16 do referido código, em que diz que Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, pode-se afirmar, diferente do senso comum, que os recursos oriundos de qualquer tipo de imposto, não estão vinculados a alguma atividade.

Nesse sentido, os impostos, por sua característica, não são vinculados, ou seja, os valores arrecadados servem para custear as diversas despesas do Estado brasileiro, independentemente de estarem atrelados aos fatos que as originaram.

Isso não é diferente no Imposto de Renda Pessoa Física, porém, leis e legislações permitem que o contribuinte possa destinar até 6% do valor pago em Imposto de Renda para os fundos de infância e adolescência e o fundo do Idoso, sendo 3% o limite para cada fundo.

A partir dessa vinculação realizada pelo contribuinte, o recurso deixa de ser de destinação geral, ou seja, a qualquer custeio ou investimento no país e passa a ser exclusivo para utilização por parte desses fundos. Recurso esse que será repassado às entidades de assistência social que apresentarem projetos para desenvolvimento nas áreas relacionadas à criança e adolescente ou ao idoso.

O Imposto de renda, disposto na Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, conforme o artigo 1º, se refere tributação dos rendimentos e ganhos de capital. Já em seu artigo 2º, diz que o imposto será devido, mensalmente, à medida que os rendimentos e ganhos de capital forem percebidos.

A princípio, o recolhimento do imposto pode ser feito mediante emissão de DARF - Documento de Arrecadação Federal ou retido na fonte, quando recebido acumuladamente. Quando o valor acumulado do referido imposto pago ultrapassa R\$ 28.559,70 (valor referente ao ano-calendário de 2020), conforme Instrução Normativa número 2020, de 09 de abril de 2021, o contribuinte está obrigado a apresentar a Declaração Anual de Ajuste, documento utilizado pela Receita Federal do Brasil para apurar o imposto de renda total auferido pelo contribuinte no ano calendário. Há outros dois critérios, conforme artigo 2º da referida IN, que obrigam à realização da DAA – Declaração Anual de ajuste, in terms:

- I. recebeu rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma foi superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);
- III. obteve, em qualquer mês, ganho de capital na alienação de bens ou direitos sujeito à incidência do Imposto, ou realizou operações em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas;
- IV - relativamente à atividade rural:
 - a) obteve receita bruta em valor superior a R\$ 142.798,50 (cento e quarenta e dois mil, setecentos e noventa e oito reais e cinquenta centavos); ou
 - b) pretenda compensar, no ano-calendário de 2020 ou posteriores, prejuízos de anos-calendário anteriores ou do próprio ano-calendário de 2020;
- V - teve, em 31 de dezembro, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, inclusive terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);
- VI - passou à condição de residente no Brasil em qualquer mês e nessa condição encontrava-se em 31 de dezembro;
- VII - optou pela isenção do Imposto sobre a Renda incidente sobre o ganho de capital auferido na venda de imóveis residenciais, caso o produto da venda seja aplicado na aquisição de imóveis residenciais localizados no País, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da celebração do contrato de venda, nos termos do art. 39 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; ou
- VIII - recebeu auxílio emergencial para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da doença causada pelo Coronavírus identificado em 2019 (Covid-19), em qualquer valor, e outros rendimentos tributáveis em valor anual superior a R\$ 22.847,76 (vinte e dois mil, oitocentos e quarenta e sete reais e setenta e seis centavos).

Ainda em relação à mesma IN, a pessoa física pode optar pelo desconto simplificado. Essa modalidade corresponde à dedução de 20% (vinte por cento) do valor dos rendimentos tributáveis na Declaração de Ajuste Anual, limitado a R\$ 16.754,34 (dezesesseis mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e trinta e quatro reais). Aos contribuintes que não optarem por essa modalidade realizam a declaração em modelo completo.

A esses contribuintes, é facultado destinar o IRPF pago aos fundos da Infância e Adolescência e ao fundo do Idoso. Essa destinação poderá ser realizada em no máximo 3% para o fundo da infância e adolescência e 3% para o fundo do Idoso.

Ademais, o desconhecimento da população brasileira, em especial os contribuintes que realizam a Declaração de Ajuste Anual, em modo Completo, público-alvo desse projeto, torna-o ainda mais atrativo, pois é necessário desenvolver métodos de conscientização e de divulgação mais eficazes para atingir a maior quantidade de contribuintes-alvo, com a finalidade de se obter maior direcionamento do imposto de renda pessoa física para esses fundos.

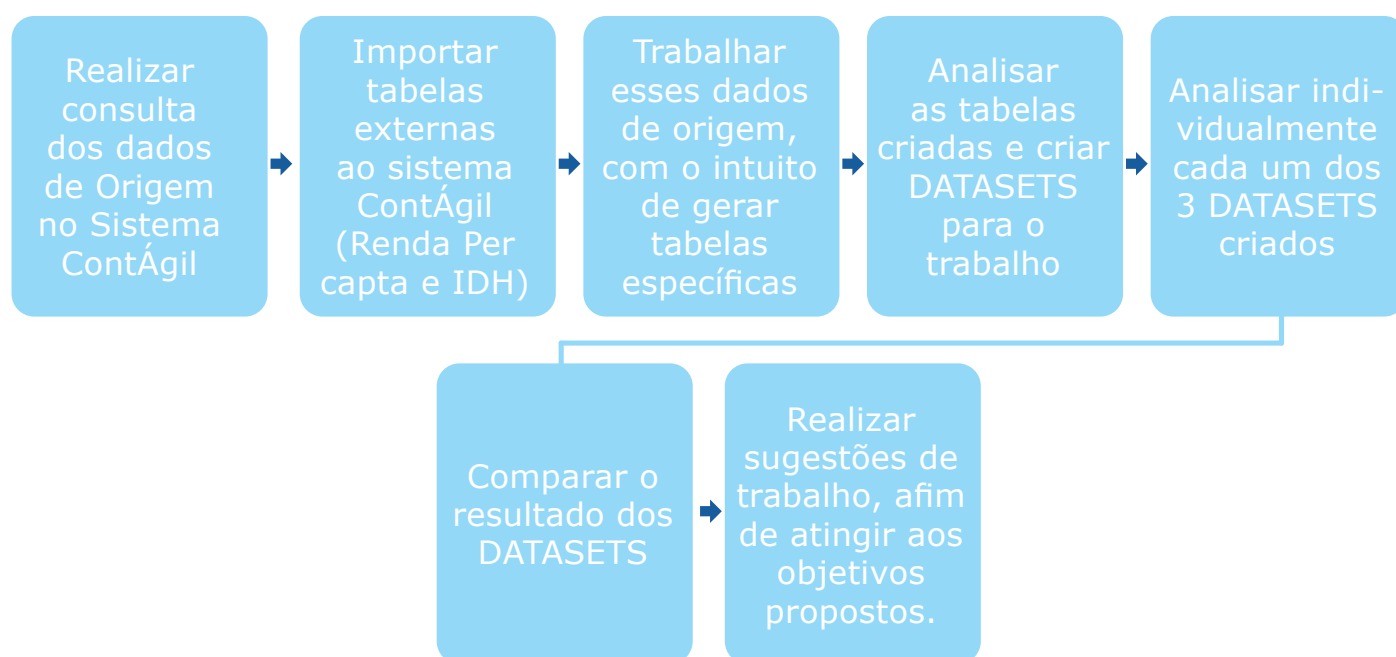
Em um levantamento realizado na Secretaria da Receita Federal do Brasil,

identificou-se que o potencial de Destinação dos recursos do IRPF Pessoa Física, nos anos de 2019, 2020 e 2021, no Estado de Minas Gerais, era de aproximadamente R\$ 1.950.778.875,38 (Um bilhão, novecentos e cinquenta milhões, setecentos e setenta e oito mil, oitocentos e setenta e cinco reais e trinta e oito centavos. Desse total, no mesmo período, somente R\$ 37.530.154,03 (Trinta e sete milhões, quinhentos e trinta mil, cento e cinquenta e quatro reais e três centavos) milhões foram de fato destinados ao Fundo da Infância e Adolescência e ao Fundo do Idoso. A partir dessa informação, observa-se que somente 1,92% dos valores possíveis para doação, foram efetivamente doados. Com isso, existe um universo de 98,08% de contribuintes com potencial de doação, que não fizeram ou não conhecem o instituto.

2 PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS

2.1 PROPOSTA METODOLÓGICA

Abaixo pode-se observar a proposta metodológica para o desenvolvimento do projeto de ciência de dados. Tal proposta é necessária para que o objetivo principal possa ser atingido, que consiste em aumentar a destinação do Imposto de Renda Pessoa Física, para os fundos da Infância e Adolescência.



2.2 DOS DATASETS DESENVOLVIDOS

A construção dos DATASETS foi possível por meio da utilização do sistema ContÁgil (programa desenvolvido pela Receita Federal). Para obtenção dos dados, foram utilizados métodos já disponíveis para consulta ao Receita Data (Datalake), que consiste em um grande "lago" de dados, onde todos ou a

maioria dos dados da instituição encontram-se presentes.

Destaca-se que os dados obtidos tiveram como filtros o Estado de Minas Gerais, período de 2019 a 2021, declarações em Modelo Completo. Demais filtros aplicados, são relacionados a cada consulta.

São vários os motivos por ter sido escolhido o Estado de Minas Gerais, dentre eles cita-se a atuação do grupo desse referido trabalho possui competência para atuar somente no Estado de Minas Gerais, por serem esses servidores lotados nesse Estado, especificamente na 6ª Região Fiscal, com isso, as ações a serem desenvolvidas a partir das sugestões obtidas teriam um tratamento adequado. Outro não menos importante é a diversidade do Estado, com profissões das mais variadas, desde setores agrários à indústria de ponta, gerando diversos perfis profissionais. Possui também 853 Municípios, Estado com maior número de Municípios do País. Tendo em vista que a análise dos dados leva em consideração escolha de Municípios, Profissões etc, optou-se por definir um universo para tratamento, que foi o Estado de Minas Gerais.

Foram construídos 3 DATASETS para análise completa das informações de Destinação de IRPF e definição de Parâmetros para atuação.

O DATASET 01 teve por objetivo obter diversos dados de Contribuintes que realizaram a Destinação de IRPF nos anos de 2019 a 2021. Porém, para se ter um DATASET completo foram necessárias 3 consultas distintas, que juntas formam esse conjunto de dados.

Para a construção desse DATASET, foram realizadas as seguintes consultas:

- Tabela 01: Dados de arrecadação;
- Tabela 02: Dados de Imposto de Renda Pessoa Física Devido;
- Tabela 03: Dados de cadastro de Pessoa Física;

Tabela 01: Dados de arrecadação.

A tabela 01 foi construída com o intuito de obter todos os contribuintes do Estado de Minas Gerais que efetuaram o pagamento de DARF (Documento de Arrecadação Federal) nos códigos 3351, 9090. O primeiro se refere ao Fundo da Infância e do Adolescente, enquanto o segundo ao Fundo do Idoso. Essa tabela possui 13 colunas e 34.364 linhas.

Abaixo demonstra-se a sua estrutura com atributos e métrica utilizados.

Nome da Coluna	A/M	Tipo	Casas Decimais
Situação Cadastral Atual PF (Nome Situação Cadastral Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
3. Unidade Federacao Fiscal Atual PF (Nome UF Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
1. Grupo Ocupacao Principal Atual PF (Cod Grupo Ocupacao Principal Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Natureza Ocupacao Atual PF (Codigo Natureza Ocupacao Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
1. Grupo Ocupacao Principal Atual PF (Nome Grupo Ocupacao Principal Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
6.Dia Arrecadação (Campo de Classificação): Ano	ATRIBUTO	ANO	Automático
CPF Pessoa Fisica (CPF)	ATRIBUTO	CPF	Automático
Receta Classificada (Codigo Receta Classificada)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Natureza Ocupacao Atual PF (Nome Natureza Ocupacao Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Receta Classificada (Nome Receta Classificada)	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF Pessoa Fisica (Nome da Pessoa Fisica)	ATRIBUTO	Texto	Automático
4. Municipio Fiscal Atual PF (Nome Municipio Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
2. Valor Arrecadação Bruta Original	MÉTRICA	Moeda/Quantidade	Dois

Tabela 02: Dados de cadastro de Pessoa Física.

Essa tabela foi uma consulta realizada no sistema ContÁgil, base de cadastro de CPF, para obtenção dos dados de Sexo e Idade, que não estavam presentes na base da Declaração, conforme consulta realizada na tabela 01. Destaca-se que a tabela 02 possui 7 colunas e 20.382 linhas.

Nome da Coluna	A/M	Tipo	Casas Decimais
CPF - Nome Atual (Nome)	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF - Num. Insc. Atual (Codigo)	ATRIBUTO	CPF	Automático
CPF - 7 Dia Nascimento Atual (ID): Ano	ATRIBUTO	ANO	Automático
CPF - Idade Atual (Idade)	ATRIBUTO	Data	Automático
CPF - Sexo Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF - 7 Dia Nascimento Atual (ID)	ATRIBUTO	Data	Automático
Quantidade de Registros	MÉTRICA	Número inteiro	Automático

Tabela 3: Dados de IDH e Renda Per capita.

A tabela 3 foi obtida em consulta à base do Senso 2010, para obter os dados de IDH e Renda Per Capita, por Município². Essa tabela possui 4 colunas e 852 linhas.

Nome da Coluna	A/M	Tipo	Casas Decimais
Município (formatação nova)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Renda per capita 2010	ATRIBUTO	Texto	Automático
IDH 2010	ATRIBUTO	Texto	Automático
Quantidade de Registros	MÉTRICA	Número inteiro	Automático

Essas 3 tabelas deram origem ao primeiro DATASET, que foi batizado de "DATASET_pago_DARF_Município_atributos diversos". Esse teve por objetivo trazer as informações de contribuintes e seus respectivos pagamentos de DARFS realizados nos anos de 2019 a 2021, divididos por Municípios do Estado de Minas Gerais, classificados pelos seus respectivos dados de IDH, Renda Per Capita, bem como demais dados dos contribuintes, como Sexo, Idade, Profissão etc.

Com isso, esse conjunto de dados possui a seguinte estrutura:

Nome da Coluna	A/M	Tipo	Casas Decimais
3. Unidade Federacao Fiscal Atual PF (Nome UF Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Receta Classificada (Codigo Receta Classificada)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Receta Classificada (Nome Receta Classificada)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Município (formatação nova)	ATRIBUTO	Texto	Automático
IDH 2010	ATRIBUTO	Texto	Automático
Renda per capita 2010	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF - Nome Atual (Nome)	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF Pessoa Fisica (CPF)	ATRIBUTO	CPF	Automático
Situacao Cadastral Atual PF (Nome Situacao Cadastral Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
6.Dia Arrecadacao (Campo de Classificacao): Ano	ATRIBUTO	ANO	Automático
Natureza Ocupacao Atual PF (Nome Natureza Ocupacao Atual PF)	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF Pessoa Fisica (Nome da Pessoa Fisica)	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF - Sexo Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
CPF - Idade Atual (Idade)	ATRIBUTO	Data	Automático
CPF - 7 Dia Nascimento Atual (ID)	ATRIBUTO	Data	Automático
Idade (correta)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Idade (categoria)	ATRIBUTO	Texto	Automático
2. Valor Arrecadacao Bruta Original	MÉTRICA	Moeda/Quantidade	Duas

² xxxxxxxxx

Observe que nessa tabela foram excluídos os dados individualizados dos contribuintes, preservando o sigilo de dados, sendo esses agregados por Município. Esse conjunto de dados possui 18 colunas e 34.364 linhas.

O DATASET02, foi construído a partir de uma consulta ao sistema ContÁgil e teve por objetivo obter os dados de Imposto de Renda Pessoa Física com Imposto de Renda Devido maior que R\$ 0,01. Assim como DATASET anterior, nesse houve também a inclusão de atributos específicos para facilitar a classificação e agrupamento da informação. Quais sejam: Idade, Sexo, Profissão, Município dentre outros. Esse DATASET foi batizado de "DATASET_IRPF_Devido_atributos diversos" e possui um conjunto de 15 colunas e 736.897 linhas.

A estrutura desse conjunto de dados está abaixo:

Nome da Coluna	AM	Tip	Casas Decimais
Ano Exercício (ID)	ATRIBUTO	ANO	Automático
Data de Nascimento do Declarante Atual: Ano	ATRIBUTO	ANO	Automático
Idade	ATRIBUTO	Texto	Automático
Data Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
Município do Declarante Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
Ocupação Principal do Declarante (Nome)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Idade (Categoria)	ATRIBUTO	Texto	Automático
UF do Declarante Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
Tipo Declaração (Tipo Decl)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Tipo de Formulário da Declaração (Nome)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Tipo de Documento da Declaração (Nome)	ATRIBUTO	Texto	Automático
Ocupação Principal do Declarante Atual	ATRIBUTO	Texto	Automático
Valor Total do imposto devido - Declarado : Tabela do Usuário MAD IRPF DEVIDO	MÉTRICA	Moeda/Quantidade	Duas
Quantidade de Registros	MÉTRICA	Número inteiro	Automático
Valor Total do imposto devido - Declarado : Tabela do Usuário MAD IRPF DEVIDO	MÉTRICA	Moeda/Quantidade	Duas

O DATASET03, batizado de "DATASET_IRPF>40K_Devido_atributos diversos", foi construído a partir do DATASET02, porém com filtro de contribuintes que tiveram IRPF Devido acima de R\$ 40.000,00³, com isso, a estrutura da tabela é a mesma, sendo diferente somente a quantidade de linhas, que foram 307.340, mantendo as mesmas 15 colunas.

2.3 RESULTADOS OBTIDOS

2.4 DATASET_PAGTO_DARF_MUNICÍPIO_ATRIBUTOS DIVERSOS (DATASET01)

O DATASET01 foi construído com o objetivo de identificar um perfil de contribuinte que poderia ser mais apto a realizar a destinação do IRPF. Por esse motivo, atributos como Município, Renda Per capita, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), Idade, Categorização de Idade, Sexo foram utilizados.

³ A justificativa para se usar esse filtro consta da seção de Resultados Obtidos.

2.4.1 DAS OBSERVAÇÕES REALIZADAS

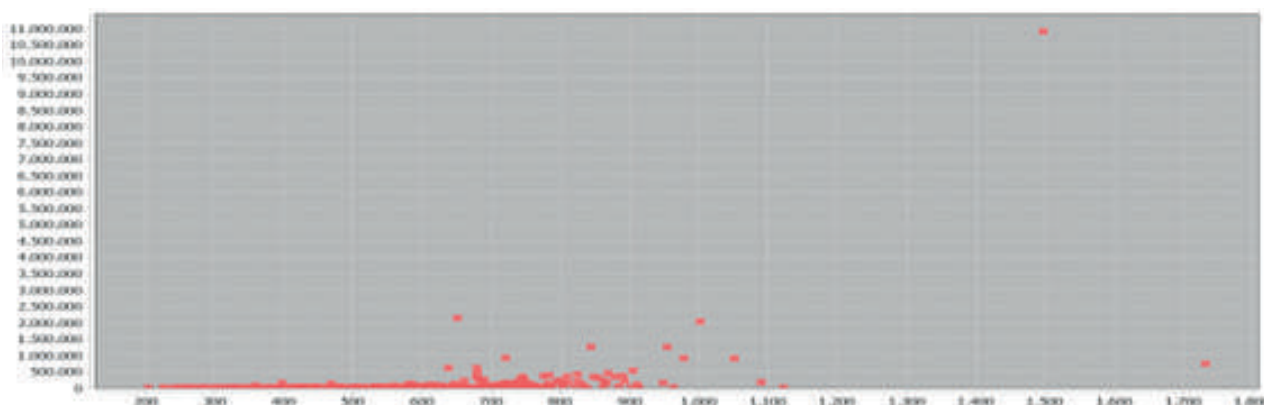
Em relação aos atributos Renda Per capita e IDH podem ser identificadas correlações relevantes, demonstrando que quanto maior o Índice de Desenvolvimento Humano, maior a possibilidade destinação de Imposto de Renda Pessoa Física, porém inconclusivas.

Gráfico 01: Dispersão entre valor destinado e Índice de Desenvolvimento Humano.



Nesse gráfico é possível observar que a medida que o IDH se aproxima de 01, a destinação de Imposto de Renda Pessoa Física aumenta.

Gráfico 02: Dispersão entre valor destinado e Renda Per Capita.

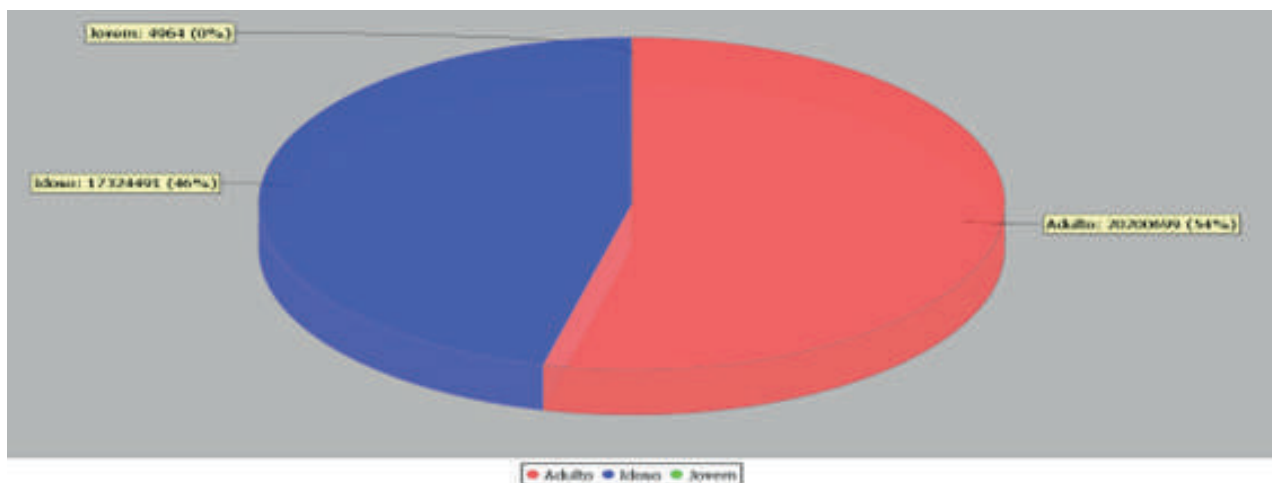


Já no gráfico 02, é possível observar que há uma concentração de destinação de Imposto de Renda Pessoa Física, nas localidades que possuem Renda per capita entre R\$ 600,00 e R\$ 1100,00.

Ao analisar esses dois gráficos, há alguns indícios de possíveis atuações junto aos contribuintes, porém, nada específico que auxilie na definição de possíveis conjuntos de contribuintes, o que levou a realização de análises adicionais.

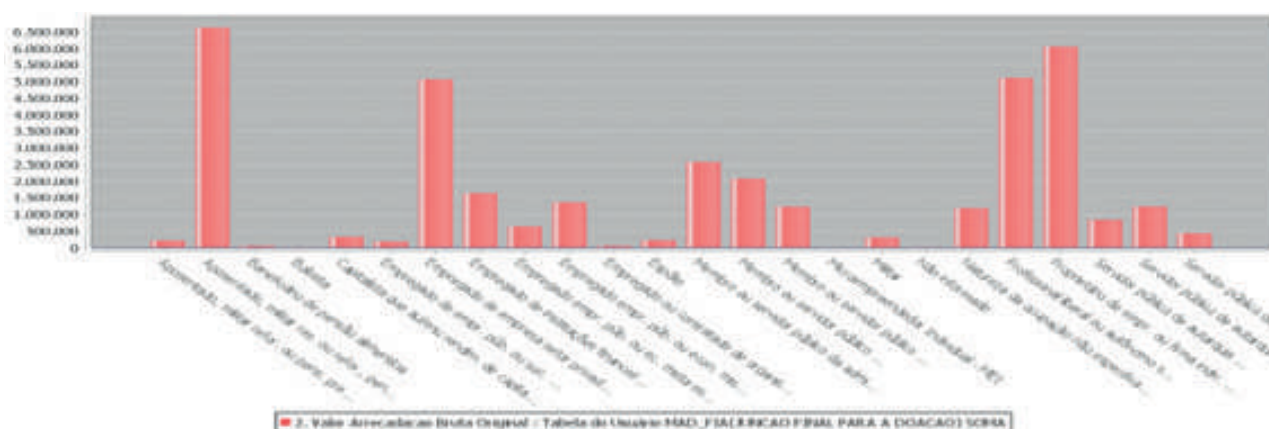
No que se relaciona aos demais atributos da tabela, quais sejam: Idade, Sexo Município e Profissão; obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 03: Gráfico em pizza para categorias de Idade.



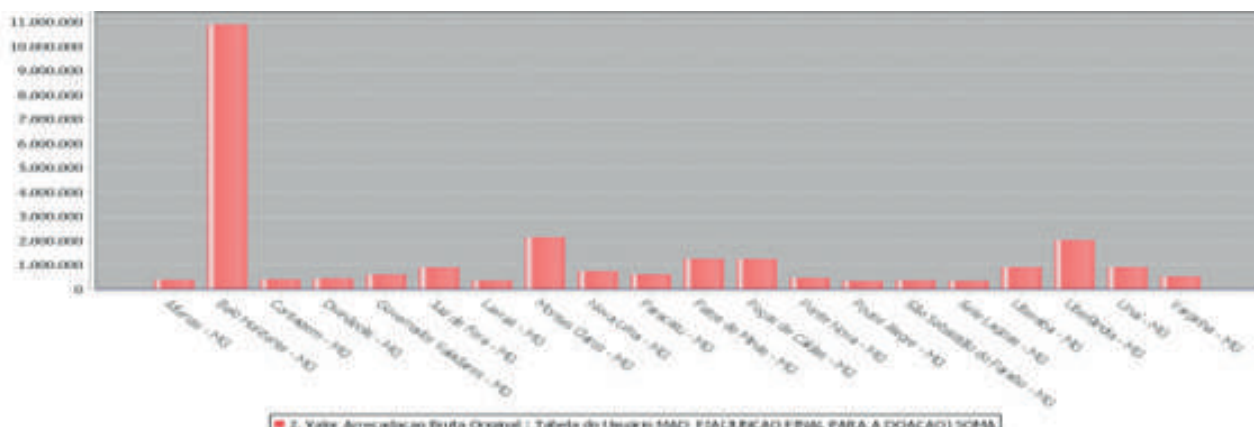
Observa-se que para o atributo Idade, a classificação jovem poderia ser descartada, o que é natural, pois a probabilidade de o jovem ter realizado alguma destinação para os fundos é extremamente baixa, tendo em vista a baixa capacidade contributiva desse Grupo.

Gráfico 04: Valor destinado aos fundos, distribuídos pelas diversas profissões.



Nessa apresentação gráfica é possível identificar algumas profissões que tiveram um impacto maior, em relação as demais. Essas foram: Aposentado, militar res. ou refor., pens. prev., exc. cd. 62; Proprietário de empr. ou firma indiv. ou empregador-titular; Profissional liberal ou autônomo sem vínculo de emprego; Empregado de empresa setor privado, exceto instit. financ.; Essas 4 profissões somaram R\$ 22.860.581,90 (vinte e dois milhões, oitocentos e sessenta mil, quinhentos e oitenta e um reais e noventa centavos). Com isso, temos 4 grandes atores que compreendem 61% do valor destinado nos três anos analisados (2019 a 2021). Importante destacar que esses estão em um universo de 24 profissões, ou seja, 16,67% correspondem a grande maioria das destinações realizadas. Ao analisar as profissões, observa-se uma boa correlação entre essa e os valores destinados.

Gráfico 05: Valor destinado aos fundos, distribuídos pelos diversos municípios existentes⁵



A partir da análise dos municípios foi possível visualizar que os 20 com maior arrecadação de valores para os fundos possuem um montante de aproximadamente R\$ 26 milhões de reais, correspondente a 69,31% do total arrecadado, conforme se depreende da tabela abaixo:

Resumo DATASET01 (Valores destinados aos fundos)⁶

Dados	Valores
Total de Destinações realizadas nos 20 Municípios	R\$ 26.010.546,82
Total de Destinações realizadas nos 15 Municípios congruentes	R\$ 23.248.421,58
Total de Destinações realizadas no Estado	R\$ 37.530.154,03
Percentual dos 15 Municípios pelo Total	61,95%
Percentual dos 20 Municípios pelo Total	69,31%

A partir da análise dos gráficos 04 e 05 observou-se que o conjunto de 04 profissões e o de 20 municípios poderiam ser uma possível amostra, porém, não é uma análise conclusiva. Para que se tenha algo mais consistente, será necessário comparar os dados arrecadados para os fundos com os dados de Imposto de Renda Devido. Com isso compreenderemos nosso primeiro DATASET, para validar se este é um “microuniverso” relevante ou não. Para tanto, passa-se ao próximo conjunto de dados.

⁴ Dados obtidos por meio de extração realizada no sistema ContÁgil em Fev de 2022. A referida extração mantém o total sigilo imposto pelo vínculo funcional.

⁵ O total de municípios que apresentaram alguma arrecadação para os fundos foram 519. Demonstrar 519 categorias em um gráfico não traz uma imagem legível, por isso, optou-se por selecionar deste universo 20 municípios que possuem maior valor de destinação.

⁶ Dados manipulados no ContÁgil, preservadas todas as informações sigilosas, em 17/02/2021.

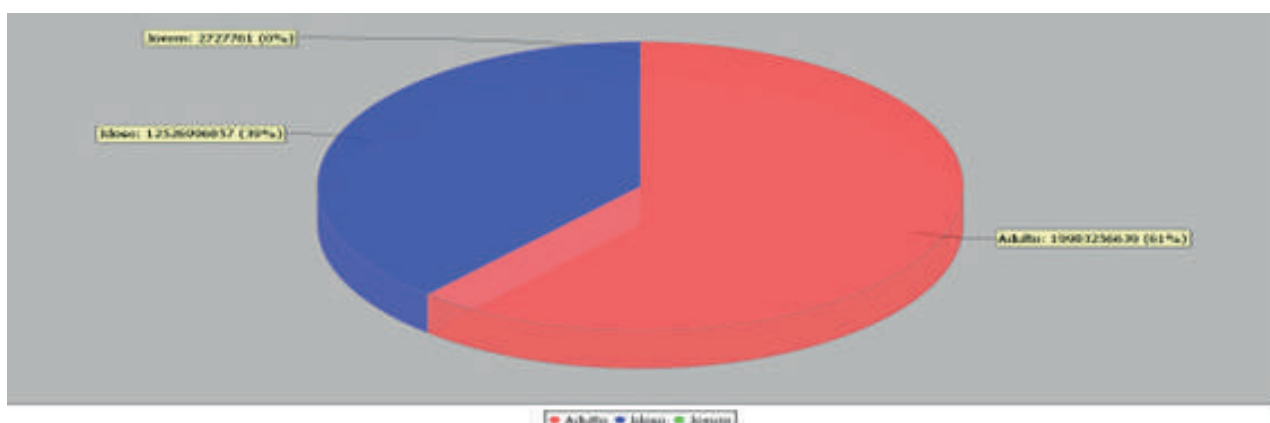
2.5 DATASET_IRPF_DEVIDO_ATRIBUTOS_DIVERSOS (DATASET02)

O DATASET 02 foi construído para compreender o total de contribuintes que possuem algum Imposto de Renda Pessoa Física com valor devido superior a R\$ 0,01.

Esse conjunto de dados seria todo o universo que poderia ser “atacado”. Ou seja, onde poderia ser encontrada alguma possibilidade de destinação.

2.5.1 DAS OBSERVAÇÕES REALIZADAS

Da mesma forma que o DATASET anterior, as análises terão por base os atributos de Município, Idade (categoria) e Profissão.

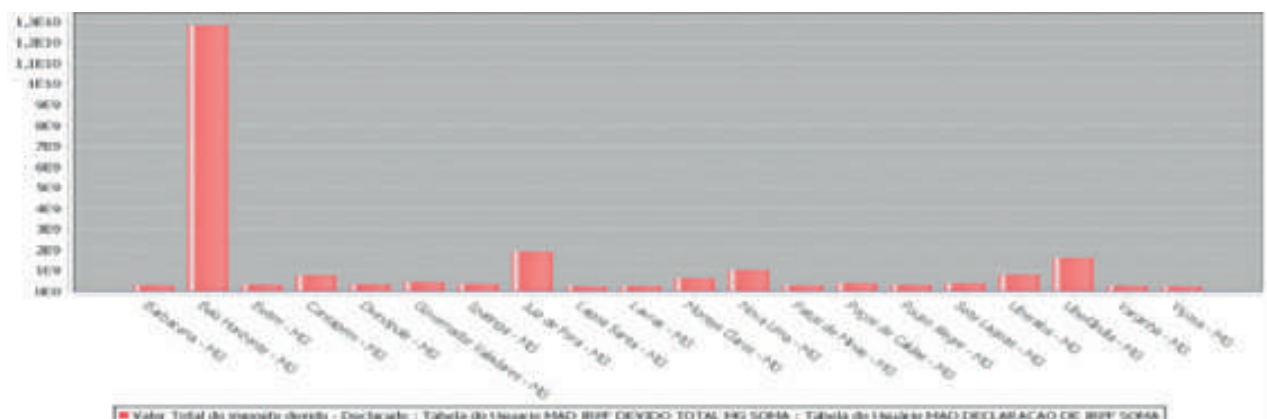


Assim como no DATASET anterior, Adultos e Idosos correspondem à quase totalidade dos valores devidos de Imposto de Renda.

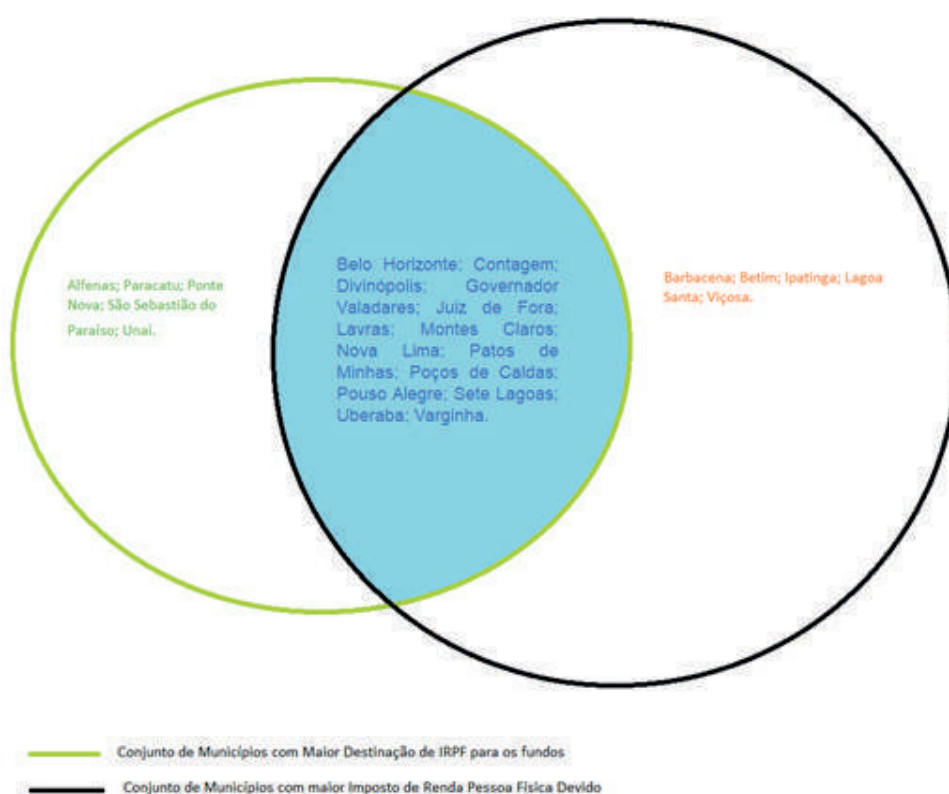
Cabe destacar que no DATASET anterior, a métrica utilizada foi “valores destinados a título de Imposto de Renda para os fundos”, enquanto neste DATASET, a métrica é de “valor devido de Imposto de Renda”. Não se pode afirmar que existe uma correlação absoluta entre os dois DATASETS, porém, esta pode ser considerada relativa, haja vista que se houve, conforme apresentado no DATASET 01, pagamentos de DARFS realizados, pressupõe a existência de Imposto de Renda devido, conforme apresentado no DATASET02. Todavia, o contribuinte não é obrigado a realizar a destinação de exatamente 3% para cada um dos fundos, o limite é até 3% de destinação para cada um deles.

Mesmo assim, o atributos de Idade (Categoria) manteve uma correlação entre os dois DATASETS analisados.

Em relação ao atributo Município, observou-se a mesma tendência, quando comparado com o DATASET anterior, demonstrando que um conjunto de 20 Municípios correspondem a 72,89% de valor devido de Imposto de Renda Pessoa Física, de um universo de 853 municípios.



Observa-se que, apesar de serem selecionados os 20 municípios, com métricas distintas, 15 deles se coincidem, são eles:



Ao analisar o Imposto de Renda Pessoa Física devido nesses municípios, tem-se o correspondente a 68,48%, do total de Imposto de Renda Pessoa Física devido em todo o Estado de Minas Gerais. Nessa mesma linha, os valores destinados nesses municípios para os fundos da Infância e Adolescência e fundo do Idoso, correspondem a 61,95% do total destinado no Estado, no período analisado. Tais informações poderão ser vistas nas tabelas abaixo:

⁷ Conforme dados obtidos no DATASET 01

Resumo DATASET02 (Valores destinados aos fundos)⁸

Dados	Valores
Total de IRPF Devido nos 20 Municípios em MG	R\$ 23.698.428.804,02
Total de IRPF Devido nos 15 Municípios congruentes em MG	R\$ 22.265.316.710,99
Total de IRPF devido no Estado de MG	R\$ 32.512.981.256,31
Percentual dos 15 Municípios pelo Total em MG	68,48%
Percentual dos 20 Municípios pelo Total em MG	72,89%

Nesse sentido, observa-se um conjunto extremamente relevante a ser atacado. Esse conjunto se trata dos Contribuintes constantes dos 15 Municípios congruentes entre os dois DATASETS analisados. Isso porque, além das razões numéricas acima demonstradas, outra não menos importante é o conjunto de atos que a realização de uma Declaração de Imposto de Renda demanda. Isso porque o ato de Declarar Imposto de Renda envolve alguns procedimentos que, na maioria das vezes, necessitam de profissionais específicos. Em alguns casos, os contribuintes, por diversas razões, terceirizam esse trabalho. Estando esses Municípios com alto índice de destinação, pressupõe uma classe profissional conhecedora do mecanismo e que poderá auxiliar seus clientes quanto a utilização desse. Porém, esse conjunto de contribuintes ainda precisa ser lapidado.

A necessidade de se afunilar a pesquisa é que existem 2 modelos de Dirpf (Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física). O tipo Completo é aquele em que o contribuinte declara todos os seus gastos dedutíveis e o programa subtrai dos rendimentos os gastos dedutíveis para chegar a base de cálculo. Já o tipo simplificado, que considera 20% do rendimento como dedutível, chegando assim a uma base de cálculo de 80% para cálculo do imposto.

Mas essa dedução presumida de 20% tem um limite de valor que atualmente é de aproximadamente 12.000,00.

Assim para pessoas que possuem rendimento anual acima de 40 mil reais a declaração simplificada deixa de ser interessante pois na verdade estará deduzindo de forma presumida menos que 20% do rendimento.

Como as doações são feitas em declarações de modelo completo utilizamos esse limite de corte para limitação do escopo dos contribuintes de interesse pois abaixo desse valor teremos pouquíssimos casos de modelo completo e com potencial muito baixo de capacidade donativa, por isso a necessidade de gerar o DATASET 03, em que trataremos somente os contribuintes que tiveram imposto de renda devido acima de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Em relação à profissão, durante a análise de dados, não foi possível identificar nenhum padrão entre Profissionais que fizeram a destinação de Imposto de Renda Pessoa Física com Profissionais que poderiam realizar a destinação, por ter imposto de Renda devido. Por esse motivo, optou-se por não trazer maiores detalhes dessa análise.

⁸ Dados manipulados no ContÁgil, preservadas todas as informações sigilosas, em 17/02/2021.

2.6 DATASET_IRPF>40K_DEVIDO_ATRIBUTOS DIVERSOS (DATASET03)

O DATASET 03 foi construído para compreender o total de contribuintes que possuem algum Imposto de Renda Pessoa Física com valor devido superior a R\$ 40.000,00.

Esse conjunto de dados seria uma pequena parte de contribuintes que poderiam ser analisados, ou seja, onde poderia ser encontrada alguma possibilidade de destinação.

2.6.1 DAS OBSERVAÇÕES REALIZADAS

Esse DATASET traz uma análise mais assertiva, pois consolida os contribuintes com maior poder contributivo. Todavia, se trata de aproximadamente 310 mil contribuintes, um conjunto bem grande para ser trabalhado.

Com base nas análises dos DATASETS anteriores, chegou-se a um conjunto objetivo de 15 Municípios relevantes. Ao filtrar esses municípios, obteve-se um total de aproximadamente 107 mil contribuintes, com um total de imposto de renda devido de aproximadamente 19 bilhões, correspondendo a 73,24%, conforme se depreende da tabela resumo abaixo:

Resumo DATASET03 (Valores de IRPF devido superior a R\$ 40 mil) ⁹	
Dados	Valores
Total de Destinações realizadas nos 20 Municípios	R\$ 20.215.142.302,37
Total de Destinações realizadas nos 15 Municípios congruentes	R\$ 19.214.823.074,24
Total de IRPF devido no Estado	R\$ 26.234.116.176,45
Percentual dos 15 Municípios pelo Total	61,95%
Percentual dos 20 Municípios pelo Total	69,31%

⁹ Dados manipulados no ContÁgil, preservadas todas as informações sigilosas, em 17/02/2021.

3 CONCLUSÃO

A análise de dados desenvolvida possibilitou visualizar um conjunto de contribuintes potenciais a realizar a destinação do Imposto de Renda Pessoa Física para os fundos da Infância e Adolescência e Fundo do Idoso, recurso esse tão importante para a manutenção de diversas instituições que atuam, sem fins lucrativos, em prol da população mais carente.

Incentivar a destinação de Imposto de Renda Pessoa Física para esses fundos deveria ser um compromisso social da Receita Federal do Brasil, pois permite que entidades sem fins lucrativos, com bons propósitos e projetos, possam receber recursos diretamente do Estado. Esses projetos, por sua vez, são fiscalizados pelo Ministério Público Federal ou Estadual.

Diante dos números apresentados, foi possível identificar um conjunto de aproximadamente 196 mil contribuintes dentro de um universo de aproximadamente 710 mil contribuintes que possuem Imposto de Renda devido, residentes em somente 12 Municípios, dentre os 853 municípios do Estado. Cabe destacar que esses 12 Municípios podem ser caracterizados como municípios em que os seus contribuintes residentes possuem o hábito de utilizar o instituto da destinação de IRPF, conforme concluído pela análise dos DATASET 01 e 02.

Com isso, foi possível observar que, por meio da análise de dados, será possível realizar um esforço concentrado nesses municípios, seja junto aos órgãos de classe, contadores, entidades beneficentes sem fins lucrativos, Ministério Público, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciários com vistas a incentivar o uso do instituto. Esse esforço contribuirá para que a informação chegue ao contribuinte de maneira mais objetiva e concisa, estimulando-o a realizar a destinação, na certeza de que este recurso terá um bom uso, além de proporcionar um controle social do mesmo, pois o próprio contribuinte poderá denunciar ao Ministério Público caso encontre alguma irregularidade.

Por fim, conclui-se que a análise de dados será extremamente relevante para auxiliar a Administração da Receita Federal do Brasil em direcionar seus esforços com o objetivo de aumentar a destinação dos recursos, objetivando uma ação social, ante a tantas outras atividades desse órgão tão relevante para o funcionamento do Estado.

4 REFERÊNCIAS

SALINAS, NSC. et al. Incentivos regulatórios à filantropia individual no Brasil. Coleção Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil. São Paulo, 2019.

Brasil, Receita Federal do. Referencial de Destinação de IRPF. 2021. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/publicacoes/folhetos/destinacao.pdf>>. Acesso em: 23 de abr. de 2021.

Brasil, Receita Federal do. Portal Destinação IRPF. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/>>. Acesso em: 23 de abr. de 2021.



7

AGENTES DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO: ERRO LEGISLATIVO OU UPDATE CONCEITUAL?

GLAUCO TERRA COELHO

AGENTES DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO: ERRO LEGISLATIVO OU UPDATE CONCEITUAL?

GLAUCO TERRA COELHO

RESUMO

Com o advento da nova lei de licitações, Lei 14.133/21, uma nova figura surge nos textos legais, o chamado agente de contratação, descrito no art. 8º da referida lei. O estudo aprofundado deste personagem será essencial nas futuras contratações administrativas, através dele ter-se-á a nova formatação dos personagens de uma licitação, em especial no estudo específico do pregão, uma vez que no próprio corpo do artigo 8º, § 5º, informa-se que na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado de pregoeiro. O presente artigo utiliza-se do método dedutivo e discorre através de uma análise jurídica, fundamentando-se na legislação pátria, doutrina, jurisprudência do TCU e artigos acadêmicos. Na análise, percebe-se que, por muitos momentos, parece confundir-se o agente de contratação com o pregoeiro, principalmente quando observa-se o histórico, contudo através de análise comparativa, não se poderia afirmar que o agente de contratação seria sinônimo de pregoeiro, pois esse agente na realidade é um novo personagem, acrescido pela nova lei de licitações e o pregoeiro é um antigo personagem atualizado através da NLLC (Nova Lei de Licitações e Contratos- Lei 14.133/21).

Palavras-Chave: Agentes de contratação, nova lei de licitações, lei 14.133, pregão, pregoeiro.

ABSTRACT

With the advent of the new bidding law, Law 14.133/21, a new figure appears in the legal texts, the so-called contracting agent, described in art. 8 of the said law. The in-depth study of this character will be essential in future administrative contracts, through which there will be the new formatting of the characters of a bidding, especially in the specific study of the trading session, since in the very body of article 8, § 5, it informs In the auction modality, the agent responsible for conducting the auction will be designated as auctioneer. This article uses the deductive method and discusses through a legal analysis, based on national legislation, doctrine, TCU jurisprudence and academic articles. In the analysis, it can be seen that, for many moments, the hiring agent seems to be confused with the auctioneer, especially when looking at the history, however, through comparative analysis, it could not be said that the hiring agent would be synonymous with auctioneer, as this agent is actually a new character, added by the new bidding law and the auctioneer is an old character updated through the NLLC (New Bidding and Contracts Law - Law 14.133/21).

Keywords: Contracting agents, new bidding law, law 14.133, auction, auctioneer.

1. INTRODUÇÃO

No dia 1º de abril de 2021 foi publicada a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), uma lei inovadora, porém em muitos momentos com repetições de normas pretéritas. Dentre as inovações da nova Lei pode-se elencar mudanças nas modalidades de licitações, deixando de ser previstas as modalidades de tomada de preços e convite e passando a ser elencadas as seguintes modalidades: pregão, concorrência, concurso, leilão e o diálogo competitivo, descritos no art. 28. Além dessa inovação que inclui o pregão em uma lei geral e acrescenta uma nova modalidade, o diálogo competitivo, ainda tem a substituição da comissão de licitação pelo agente de contratação e pela comissão de contratação (GUIMARÃES et al., 2021).

A modalidade de licitação pregão, art. 28, I é utilizada para contratação de compras e serviços comuns, incluindo os serviços de engenharia (JUSTEN FILHO, 2021), e necessita, para conduzir o certame, do pregoeiro, anteriormente descrito na Lei 10.520/02, art. 3º, IV, e atualmente na NLLC, art. 8º, § 5º (BRASIL, 2021).

Vale ressaltar que atualmente o decreto 10.024/19, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, também cita a necessidade do pregoeiro para conduzir a sessão pública, conforme art.17 (BRASIL, 2021). Ou seja, a figura do pregoeiro é essencial para a modalidade pregão, tanto na forma presencial, como na forma eletrônica, no momento em que ele sempre aparece, reunindo em si, quase que totalmente, as atribuições conferidas pela Lei 8.666/93 à comissão de licitação. Inclusive, há comentários de que o pregoeiro exerce responsabilidade e autoridade em demasia (NIEBUHR, 2020).

Mesmo com a figura do pregoeiro sendo bastante solidificada, entre os doutrinadores e entre as legislações em voga, a Nova Lei elenca mais uma pessoa, o agente de contratação, que atua na contratação de objetos comuns e nas alienações.

A questão que a origem desta nova figura perfaz é se, diante de todo o cenário abordado, a figura do pregoeiro confunde-se com a figura do agente de contratação, na modalidade pregão, ou se são pessoas distintas? A análise desta questão se faz de forma essencial para compreender toda a sistemática da lei, desde a escolha dos servidores para serem pregoeiros ou agentes de contratação, sendo efetivos ou não, até toda a divisão de funções existentes entre esses conceitos.

2. DO PREGÃO

A modalidade pregão está prevista desde 2002, na lei 10.520, tendo como características naquela época: caráter facultativo, pois podia-se utilizar de modalidades convencionais; não tinha limite de valor; permitia a alteração da proposta de preços por lances verbais; dentre outras características. Com o passar do tempo foi criado o pregão eletrônico, através do decreto 5.450/05, o que tornou preferencial o uso do pregão eletrônico (JACOBY FERNANDES, 2016).

O pregão eletrônico em 2019 sofreu algumas modificações com o advento do decreto 10.024/19, entre as mudanças, instituiu o pregão eletrônico de forma obrigatória, conforme o art. 1º, §3º da referida lei (BRASIL, 2021), in verbis:

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse¹.

Sendo assim, pode-se perceber que o pregão eletrônico é espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão são adaptados à tecnologia da informação (NIEBUHR, 2020).

Com o advento da nova lei de licitações e contratações públicas, lei 14.133/21, observa-se que em seu inciso XLI, art. 6º, estipulou-se que o pregão é uma modalidade obrigatória para aquisição de bens e itens comuns, cujo critério de julgamento será o de menor preço ou de maior desconto. Ainda estabelece que a forma de licitação não eletrônica tem que ser motivada, obviamente entendendo como exceção o não uso eletrônico, para quaisquer das modalidades licitatórias, inclusive o pregão, conforme o art. 17 §2º da lei 14.133/21 (BRASIL, 2022), *ipsis litteris*:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. ²

¹ Grifo meu

² Grifo meu

3. DO PREGOEIRO

A antiga lei do pregão, lei 10.520/02, em seu art. 3º, IV, se referia ao pregoeiro da seguinte forma, in verbis:

IV- a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (BRASIL, 2019). ³

O decreto do pregão eletrônico, Dec. 10.024/19, também se refere ao pregoeiro, dentre outros artigos, no art. 16, *ipsis litteris*:

Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:

I - o pregoeiro e os membros da equipe de apoio serão servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação.

(...)

§ 3º Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências. (BRASIL, 2019) ⁴

Observando a lei 8.666/93 depreende-se do texto, em seu art. 84:

Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

§ 1º Equipara-se a servidor público, para os fins desta Lei, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público. (BRASIL, 1993) ⁵

Através desta análise é perceptível observar que a antiga lei de licitações e contratos entendia servidor público de uma forma ampla, inclusive incluindo cargos comissionados neste entendimento, tanto é que a própria decisão do plenário do TCU no ano de 2014 assim também entendeu, in verbis:

³ Grifo meu

⁴ Grifos meus

⁵ Grifo meu

Deve ser designada como pregoeiro pessoa pertencente ao quadro do órgão ou da entidade promotora do certame, a menos que não se disponha de servidor qualificado para atuar na função, situação que justifica a excepcional designação de terceiro estranho à Administração. TCU – Acórdão 2166/2014 – Plenário (SILVA, 2017). ⁶

Ou seja, o próprio TCU (Tribunal de Contas da União) entende de forma ampla o servidor público, porém faz a restrição que apenas será possível estranho à Administração ser pregoeiro se não dispuser de servidor qualificado (SILVA, 2017).

Desta feita, o vínculo para a antiga Lei poderia ser tanto estatutário, quanto regido pela CLT, como também englobando cargos efetivos, cargos em comissão, contratados por tempo determinado ou empregados, a única exceção ficaria para os terceirizados que não poderiam ser pregoeiros (NIEBUHR, 2020).

No entanto, na Nova Lei de Licitações e Contratos, o pregoeiro é apenas citado uma única vez, no § 5º do art. 8º, in verbis:

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro (BRASIL, 2021).

Percebe-se que ocorreu uma mudança de texto, no decurso da publicação da nova lei, ficando sem uma definição precisa quanto ao pregoeiro que será escolhido, principalmente que este não aparece no rol das definições do art.6º da Lei 14.133/21.

4. DA CONCORRÊNCIA

Modalidade de licitação que já estava descrita na lei 8.666/93, art. 22, I (JACOBY FERNANDES, 2020), porém na atual legislação, Lei nº 14.133/21, ocorreram mudanças quanto a sua execução.

Conforme descrito no art. 22, §1º da Lei nº 8.666/93, a concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital de execução do seu objeto, obviamente deixando claro que, conforme o art. 23, inciso I, alínea "c" e inciso II, alínea "c", a concorrência é a modalidade de licitação para obras e serviços de engenharia no valor acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e para compras e serviços que não sejam de engenharia nos valores acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais), o texto não obriga nenhuma forma tecnológica de execução, sendo realizada de forma presencial (JACOBY FERNANDES, 2020).

É bom esclarecer que a concorrência também poderia atingir valores mais baixos que o valor descrito, pois nas hipóteses da modalidade convite a administração poderá usar a modalidade tomada de preços e a modalidade concorrência e na hipótese da modalidade tomada de preços, pode ser usado

⁶ Grifo meu

a modalidade concorrência, a inversão não seria possível. (MEDAUAR, 2013)

Algumas situações que não se exigia valor também é utilizada pela concorrência, conforme Lei nº 8.666/93, pois neste caso se observa a natureza contratual a ser celebrada, como é o caso de adquirir e alienar bens imóveis, ou no caso de certame internacional, ou ainda nos casos de pretensão de celebrar contrato de concessão de direito real de uso. Além desses casos ainda existe a previsão da Lei nº 11.284/de 02/03/2006, em seu art. 13, §1º, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas e também exigiu a modalidade concorrência para a contratação de concessões florestais (CARVALHO FILHO, 2013).

Na Lei nº 14.133/21, as modalidades de tomada de preços e convite já não existem mais, apenas a concorrência, descrita no art. 28, II. A concorrência está descrita como definição no art. 6º, XXXVI, onde informa que a concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento pode ser de menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico ou maior desconto. Assim como, conforme o art. 17, §2º, a regra (preferência) será de realização eletrônica. (BRASIL, 2022). A realização da licitação na modalidade concorrência também pode acontecer na concessão de serviço público, assim como na contratação de parceria público-privada, conforme art. 10 da lei 11.079/04 (BRASIL, 2022).

5. DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O Agente de Contratação aparece pela primeira vez na NLLC, é uma figura nova e ainda inexplorada, gerando algumas dúvidas. Descrito no caput do art. 8º como órgão unipessoal, tem uma concentração de poderes, a sua atuação ocorre em situações com complexidade de simples para mediana, o que gera um procedimento mais célere e simplificado (JUSTEN FILHO, 2021), porém, vale salientar que o termo Agente de Contratação não existiu pacificamente desde seu nascimento.

5.1 HISTÓRICO

Durante o período de análise legislativa da Nova Lei de Licitações e Contratos, o Senado Federal através do Senador Fernando Bezerra Coelho, incluiu o termo "agente de licitação" no art. 7º do texto do substitutivo ao PLS 552/13, com o intuito de unificar o conceito em todas as modalidades de licitação do agente responsável por realizá-la (BRASIL, 2021). O problema ocorreu que ainda durante a tramitação e análise da NLLC, notou-se a necessidade de permanência do termo pregoeiro, pois já era um termo consolidado em todas as esferas

federativas, assim como por toda a sociedade civil. Não se pode olvidar que todo o sucesso do pregão também se deve aos seus executores, os pregoeiros, caso ocorresse a modificação do termo, toda a consolidação efetuada durante anos, poderia ser perdida para iniciar de uma nova forma. Desta feita, o deputado Reinhold Stephanes Júnior (PSD-PR) apresentou a Emenda de Plenário 54/2019, justamente com o propósito de incluir, no artigo 8º do substitutivo adotado pela Comissão Especial do PL 1.292/1995, o parágrafo 7º com a seguinte redação: "em licitações na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado como 'Pregoeiro'" (DE AMORIM, 2021). Além disso o nome de agente de licitação também fica sendo adotado no corpo da legislação em comento, até aprovação pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 05/12/2018 em sede do PL nº 1.292/1995, quando é substituído pelo nome "agentes de contratação" (DE AMORIM, 2021).

É relevante informar que mesmo sendo adotado em todo corpo legal o termo "agente de contratação", no art. 169, I da NLLC, consta em seu bojo o termo "agente de licitação" (DE AMORIM, 2021), talvez um esquecimento do legislador, no momento em que foram alteradas as outras nomenclaturas, conforme demonstrado preteritamente.

6. ANÁLISE LEGISLATIVA DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E DO PREGOEIRO

Conforme o art. 8º da NLLC, (2021) tem-se, in verbis:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de

empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. ⁷

Tendo em vista o art. 8º supramencionado, percebe-se que o agente de contratação será obrigatoriamente servidor efetivo, porém a dúvida ocorre quando a análise discorre quanto ao pregoeiro, pois o §5º supramencionado, além de ser o único local onde é citado a figura do pregoeiro, ainda não esclarece se ele também será efetivo ou não, pois nas legislações pátrias pretéritas, conforme já demonstrado neste artigo, não fazia tal exigência. Entretanto, como a nova legislação revoga a anterior, entende-se que o estudo necessita debruçar-se na nova legislação, sendo este o caso, poder-se-á constatar que para o pregoeiro ser-lhe-á aplicável todo o regramento do agente de contratação (GUIMARÃES et al, 2021).

Assim temos:

Tabela 1: Modalidades Licitatórias e Seus Agentes.

PREGÃO	PREGOEIRO
CONCORRÊNCIA	AGENTES DE CONTRATAÇÃO OU COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO
BENS OU SERVIÇOS ESPECIAIS	FACULTATIVO: COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Fonte: COELHO, Glauco Terra.

Neste mesmo diapasão tem o pensamento de José Anacleto Abduch Santos, em artigo escrito no blog Zênite, em 2021, intitulado de Agente de Contratação, o qual escreve:

"A licitação veiculada na modalidade de pregão será conduzida por pregoeiro.

O agente de contratação será responsável por conduzir: a) licitações veiculadas por leilão, quando for designado para tal; b) licitações veiculadas por concurso – porque adotará o critério de julgamento de melhor técnica ou conteúdo artístico, será auxiliado por banca julgadora técnica (art. 37); c) licitações veiculadas por concorrência."

É válido o destaque de que o agente de contratação, assim como o pregoeiro terá a competência de conduzir a fase de seleção dos fornecedores, ou seja, a fase externa (DE AMORIM, 2021), nada impedindo, nem mesmo a situação do princípio da segregação de funções, de ajudar na fase interna para o bom

⁷ Grifo meu

andamento dos trabalhos, conforme se depreende do caput do art. 8º da Nova Lei de Licitações e Contratos, que por sua relevância convém transcrever:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.⁸

7. CONSULTA PÚBLICA SEGES Nº 02/2022 E A VISÃO DA UNIÃO

A Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, no aviso de consulta pública, realizou a consulta acerca da minuta de decreto de regulamentação do art. 8º, § 3º da NLLC, estabelecendo as regras, dentre outras, dos agentes de contratação, porém nada citando quanto aos pregoeiros, nem muito menos a legislação do art. 8º, § 5º, que os cita (BRASIL, 2022).⁹

Desta forma, em virtude da necessidade de uma análise aprofundada sobre a consulta pública, assim como pela importância de um assunto tão contemporâneo, segue os principais excertos da consulta em questão, *ipsis litteris*:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Este Decreto regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
(...)

CAPÍTULO II DA DESIGNAÇÃO

Agente de contratação

Art. 3º O agente de contratação e o respectivo substituto serão designados pela autoridade competente, em caráter permanente ou especial, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º Nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros,

⁸ Grifo meu.

⁹ Tomando por base esta consulta, pode-se perceber que a União apenas tenta regulamentar o agente de contratação, dentre outros atores da licitação e contrato administrativo, porém não se preocupa com a figura do pregoeiro, nem muito menos de citar de forma genérica o ordenamento no art.8º, § 5º, como mesmas regras.

designados nos termos do disposto nos arts. 5º e 9º, conforme estabelece o § 2º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º A autoridade competente poderá designar, em ato próprio, mais de um agente de contratação, e deverá dispor sobre a forma de coordenação entre eles.
(...)

Requisitos para a designação
(...)

Art. 10. Os agentes de contratação e seus respectivos substitutos serão designados entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.
(...)

Vedação

Art. 12. Deverão ser observados os impedimentos dispostos no art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, quando da designação do agente público para atuar na área de licitações e contratos e do terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

CAPÍTULO III DA ATUAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO

Seção I Agente de Contratação Atuação

Art. 13. Caberá ao agente de contratação, em especial:

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, impulsionando o procedimento, inclusive demandando às áreas internas das unidades de compras descentralizadas ou não, o saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar os trâmites da licitação, promovendo diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação de que trata o art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, seja cumprido na data prevista, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação;

III - conduzir a sessão pública da licitação, promovendo as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

b) verificar a conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no edital, em relação à proposta mais bem classificada;

c) coordenar a sessão pública;

d) verificar e julgar as condições de habilitação;

e) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

f) encaminhar à comissão de contratação os documentos de habilitação, caso verifique a possibilidade de sanear erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica;

g) indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo devidamente instruído, após encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio, de que trata o art. 4º, e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º A atuação do agente de contratação na fase preparatória deve se ater ao acompanhamento e às eventuais diligências para o bom fluxo da instrução processual, eximindo-se do cunho operacional da elaboração dos estudos preliminares, projetos e anteprojetos, termos de referência, pesquisas de preço e, preferencialmente, minutas de editais.

§ 3º Para fins do acompanhamento de que trata o inciso II, o setor de contratações enviará ao agente de contratações o relatório de riscos de que trata o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 2022, devendo o agente impulsionar os processos constantes do plano de contratações anual com elevado risco de não efetivação da contratação até o término do exercício.

§ 4º O agente de contratação poderá delegar a competência disposta nos incisos I e II do caput, desde que justificadamente.

Art. 14. O agente de contratação poderá solicitar manifestação da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, bem como do órgão de controle interno, a fim de subsidiar suas decisões.

Parágrafo único. Previamente à tomada de decisão, o agente de contratação deve avaliar as manifestações de que tratam o caput, para corrigir, se for o caso, eventuais disfunções que possam comprometer a eficiência da medida que será adotada, observado o disposto no inciso VII e no § 1º do caput do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

8. CONTRATAÇÃO DIRETA

Diferentemente do que ocorre nas modalidades licitatórias, a contratação direta não necessita de agente de contratação, nem de pregoeiro para realizá-la. Há duas modalidades de contratação direta, que são dispensa e inexigibilidade de licitação (JUSTEN FILHO, 2021).

A modalidade de contratação direta por dispensa pode ser dividida em duas: dispensável e dispensada. Com o advento da nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/21 a diferenciação entre elas ficou mais fácil do que na lei anterior, Lei nº 8.666/93, uma vez que ficou explícita a menção à licitação dispensada, no art. 76, I e II da Lei 14.133/21 e a dispensável no art. 75 da mesma norma. Quanto a inexigibilidade de licitação, continuou fiel às ideias expostas

na legislação anterior, ou seja, ocorrendo em situações de inviabilidade de competição (GUIMARÃES, 2021).

No início dos estudos da nova Lei de Licitações e Contratos, Niebuhr entendendo que em virtude da contratação direta não ser uma modalidade de licitação pública, mas sim sua dispensa, ela deveria ter sua aplicabilidade de forma imediata (NIEBUHR et al, 2020). Em que pese o entendimento do autor, é relevante destacar que a aplicabilidade não deveria ser imediata, uma vez que a própria Lei, em seu artigo 191 informava que não havia obrigatoriedade de aplicação tanto para as licitações quanto para as dispensas, *in verbis*:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. (grifo meu).

Independente do pensamento do ilustríssimo autor, convém destacar que não existe dúvidas quanto a contratação direta não ser uma modalidade licitatória, comprovando desta forma, através de todo o exposto supracitado que a utilização de agentes de contratação ou pregoeiro nestas hipóteses de dispensas ou inexigibilidades de licitação seria uma verdadeira contradição com os referidos conceitos estabelecidos, conforme o próprio dispositivo.

Para destacar ainda mais, convém mencionar uma grande novidade da nova lei de Licitações e Contratos, a chamada contratação indevida, prevista no art. 73 (CARVALHO, 2021), onde mais uma vez não cita sobre pregoeiro, nem sobre agente de contratação, gerando mais uma vez a interpretação de que em qualquer situação da dispensa de licitação não cabe a utilização do agente de contratação e nem do pregoeiro. Pela importância do artigo em comento segue sua transcrição *ipsis litteris*:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (grifo meu).

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se contudo que o estudo realizado sobre o pregoeiro na Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/21, é de extrema relevância, pois, compreender esta figura é elucidar questões atinentes à modalidade de licitação mais utilizada pelo governo federal para efetivação de suas compras desde 2005 (BRASIL, 2021) quando já representava 50% das compras federais, assim como em 2018, quando representou, observando todos os entes federativos, 94,9% das licitações realizadas (DE AMORIM, 2021), já era efetuada por meio da modalidade pregão, com destaque ao pregão eletrônico, o que demonstra a força e a envergadura econômica em que este processo/procedimento está inserido.

Debruçar-se sobre a Nova Lei, neste ínterim, é desvendar qual servidor pode realizar a licitação e quais os requisitos para poder fazê-la, evitando uma nulidade processual.

Acresce-se ainda um ponto de grande monta, a efetividade do servidor que atua na licitação, pois, independente de qual dos dois personagens esteja sendo analisado, se o pregoeiro ou o agente de contratações, todos eles têm que ser efetivos, conforme explicitado no caput do art. 8º da Nova Lei.

Evitando ocasionar conclusões precipitadas, convém ressaltar que, mesmo com as mesmas atribuições exercidas, a título geral, tanto do agente de contratação, como do pregoeiro, não se pode afirmar que sejam expressões sinônimas, muito menos pode-se estabelecer que a diferenciação entre o agente de contratação e o pregoeiro seja apenas uma questão de nomenclatura, conforme uma parte da doutrina estabelece. O pregoeiro e o agente de contratações são figuras diferentes, (GUIMARÃES et al., 2021) por mais que o histórico e a formatação da licitação permitam interpretar de forma divergente. As peculiaridades da função do pregoeiro, como, por exemplo, a execução de curso de formação e capacitação específica para pregoeiros, realizados de forma obrigatória, constantes em atos infralegais, demonstra estar diante de duas figuras diferenciadas e na NLLC, a regulamentação a ser redigida, também não deverá desvirtuar dessas exigências. A própria consulta pública desenvolvida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, demonstra que a regulamentação é específica para o art. 8º §3º, da Lei 14.133/21, onde é citado apenas sobre o agente de contratação e nada dispondo sobre o art. 8º, § 5º, da mesma Lei, que se refere ao pregoeiro, demonstrando com esta ocorrência, a ideia de duas figuras distintas, a serem regulamentadas em tempos distintos.

A partir deste momento, tendo ciência de que as funções do agente de contratação e pregoeiro são distintas, pode-se ter a certeza que a designação do servidor para exercício da atividade de pregoeiro tem que ser realizada por ato próprio e separadamente da designação para a atividade de agente de contratação (designação genérica), ou seja, há a possibilidade da ocorrência no mesmo ato administrativo, no entanto com as designações estipuladas separadamente.

Observando-se todo o exposto supramencionado, pode-se também concluir

que, a partir da Nova Lei, as prefeituras em diversas cidades do Brasil terão que realizar inúmeras alterações no seu quadro de servidores da área de licitações, pois haverá a necessidade de, para adequar-se à legislação recente, os servidores não efetivos terem que ser retirados dos quadros de licitações, designando, a partir de então, os servidores efetivos, uma grande mudança em diversas prefeituras do Brasil, que deve ser entendida como relevante e fortalecedora para a atividade licitatória.

10. REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Lei 14.133 de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acessado em 15/11/2021;
2. BRASIL. Notícias Comprasnet. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=189. Acessado em: 15/11/2021.
3. BRASIL. Decreto 10.024 de 20 de Setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acessado em 15/11/2021;
4. BRASIL. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/05/2022&jornal=608&pagina=1&totalArquivos=2>. Acessado em: 22/06/2022.
5. BRASIL. Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acessado em: 15/11/2022.
6. BRASIL. Decreto 10.024 de 20 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm Acessado em: 15/11/2021.
7. BRASIL. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acessado em: 15/11/2021.
8. BRASIL. Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm Acessado em: 16/11/2022.
9. BRASIL. PLS559/13. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3801613&ts=1630413089477&disposition=inline>, acessado em: 15/11/2021.
10. CARVALHO FILHO, José Dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, pág: 274.
11. CARVALHO, Guilherme. Da Contratação Direta Indevida Prevista na Lei nº 14.133/21. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/227965/ConJur%20-%20Da%20contrata%20ção%20direta%20indevida%20prevista%20na%20Lei%20nº%2014.133.pdf?sequence=1>, Acessado em: 08/09/2022.

12. DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. A figura do "agente de licitação" (e a ausência do pregoeiro) no PL 1.292/1995. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-12/victor-amorim-figura-agente-licitacao-pl12921995>. Acessado em: 15/11/2021.

13. DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. Enfim, quem é o "agente de contratação"? Disponível em: https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17556&n=undefined. Acessado em: 15/11/2021.

14. DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. Enfim, quem é o "agente de contratação" na Nova Lei de Licitações? Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224250/ENFIM%20QUEM%20e%20O%20AGENTE%20DE%20CONTRATAÇÃO%20NA%20NOVA%20LEI%20DE%20LICITAÇÕES.pdf?sequence=1>. Acessado em: 08/08/2022.

15. GUIMARÃES, Edgar. et al. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133/21. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pags: 1 e 2.

16. GUIMARÃES, Edgar. et al. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133/21. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pág: 105.

17. GUIMARÃES, Edgar. et al. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133/21. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pág: 108.

18. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação Direta Sem Licitação. 10ª Ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2016, pág: 112.

19. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Lei nº 8.666/93. 20ª Ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020, pág: 37.

20. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Lei nº 8.666/93. 20ª Ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020, pág: 37 e 39.

21. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pág: 29.

22. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pág:216.

23. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pág:939.

24. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 17ª Ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013, pág: 211.

25. NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 8ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pág. 121.

26. NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 8ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pág.325.

27. NIEBUHR, Joel de Menezes. et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1ª Ed. Florianópolis: Zenite, 2020, pág: 24.

28. SANTOS, José Anacleto Abduch. Agente de Contratação. Disponível em: <https://zenite.blog.br/agente-de-contratacao/> Acessado em: 07/08/2022.

29. SILVA, Ieda Lúcia. Quem pode ser Designado e Quem Pode Atuar Como um Pregoeiro? Disponível em: <https://ofirlicitacoes.com.br/quem-pode-ser-designado-e-quem-pode-atuar-como-pregoeiro/> Acessado em: 15/01/2021.



8

GESTÃO DO CONHECIMENTO: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO PLANO DE COMUNICAÇÃO NAS EQUIPES REGIONALIZADAS E ESPECIALIZADAS

EDUARDO MARTINS COELHO

GESTÃO DO CONHECIMENTO: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO PLANO DE COMUNICAÇÃO NAS EQUIPES REGIONALIZADAS E ESPECIALIZADAS

EDUARDO MARTINS COELHO

RESUMO

Este estudo buscou responder ao seguinte questionamento: que iniciativas podem ser adotadas pela gestão da RFB na 6ª Região Fiscal para promover o desenvolvimento de equipes de alta performance capazes de atuar de acordo com a especialização e a regionalização requeridas pela instituição? O diagnóstico indicou que não há uma comunicação clara nas equipes especializadas e regionalizadas sobre seus conceitos, objetivos, metas e propósitos. Também não há um acervo contendo definições, histórico, composição e informações relevantes. Apresenta-se proposta da criação de um plano de comunicação das Equipes Regionalizadas e Especializadas com o escopo de consolidar e orientar as ações de comunicação referentes a estas equipes.

Palavras-chave: Receita Federal do Brasil, Equipes Especializadas e Regionalizadas, Gestão do Conhecimento, Plano de Comunicação

ABSTRACT

The objective of this study is to answer the following question: what initiatives can be adopted by the Brazilian Internal Revenue Service management in the 6th Fiscal Region to promote the development of high performance teams, capable of acting according to the specialization and regionalization required by the institution? The diagnosis indicated there is no clear communication in these teams about their concepts, objectives, goals and purposes. Also lacking definitions, history, composition and relevant information. A proposal is to create a communication plan for the Regionalized and Specialized Teams with the aim of consolidating and guiding the communication actions for this teams.

Keywords: Brazilian Internal Revenue Service, High performance teams, Knowledge management, Communication Plan

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Portaria RFB 5.078, de 29 de dezembro de 2020, aprovou o plano estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para o período de 2021 a 2023. Mais que um documento, o Plano Estratégico visa integrar e consolidar o compromisso coletivo da instituição a partir da visão e da contribuição de seus vinte e dois mil colaboradores. Nesse contexto, estabeleceu-se como missão institucional a administração do sistema tributário e aduaneiro como contribuição ao bem-estar econômico e social do país e como visão institucional obter o reconhecimento da essencialidade da Receita Federal para o país, a partir do engajamento na inovação, na promoção da conformidade tributária e aduaneira e na oferta de serviços de excelência à sociedade.

A missão e a visão, estabelecidas no plano estratégico, demonstram que a coletividade de colaboradores evoluiu a sua percepção das intersubjetividades hodiernas que pautam as relações entre o Estado e o cidadão, progredindo do insulamento burocrático, definido por Bresser-Pereira (1997) como a ação deliberada de proteção de uma elite técnica-burocrática, que atua com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica – no caso da Receita Federal, se caracterizou fortemente pelo fiscalismo – para o compliance tributário, que pode ser definido como a política institucional integral de promoção de ações de educação, comunicação, atendimento, simplificação, facilitação e agilização de processos com o objetivo do incremento do cumprimento espontâneo da conformidade tributária. Trocando em miúdos, a missão e a visão da Receita Federal indicam que a instituição deve sair de uma posição de passividade e distanciamento do outro lado do balcão para se colocar ao lado do contribuinte, com proatividade.

No mesmo plano estratégico, podem ser encontrados os valores (integridade, imparcialidade, profissionalismo e transparência) e os princípios de gestão (eficiência, inovação, valorização das pessoas e cooperação), os dois pilares da construção prática da missão e da visão institucionais. Desnecessário dizer que tal construção tem no elemento humano, nos colaboradores, sua centralidade. Circunscrita na realidade do país e do Estado, a Receita Federal chega a 2022 com praticamente a metade de seu efetivo de uma década atrás e conta, em valores reais, com metade do orçamento.

Diante de um quadro de severas restrições e imbuída desse novo propósito, consubstanciado em seu plano estratégico, a RFB passou, em poucos anos, de uma estrutura rígida, heterogênea em seus métodos e resultados e atuação orientada pela jurisdição geográfica, para uma estrutura mais dinâmica, homogênea e orientada por seus processos de trabalho, baseada na constituição de equipes especializadas vocacionadas à alta performance. Abordamos,

no presente estudo, este contexto no âmbito da 6ª Região Fiscal da Receita Federal, cuja circunscrição de atuação coincide com o território do Estado de Minas Gerais.

O estudo busca responder ao seguinte questionamento: que iniciativas podem ser adotadas pela gestão da RFB na 6ª Região Fiscal para promover o desenvolvimento de equipes de alta performance capazes de atuar de acordo com a especialização e a regionalização requeridas pela instituição?

1.2 JUSTIFICATIVA

Portanto, os propósitos institucionais e as restrições enfrentadas pela RFB impõem à sua administração a compreensão, o engajamento e o desenvolvimento de competências de seu corpo funcional, inclusive para o exercício da liderança. Se, por um lado, a instituição demonstra efetivamente seu propósito de melhor servir à sociedade, por outro, ainda não trilhou um caminho efetivo de modo a compreender, com melhor rigor técnico e efetividade, o elemento central do propósito de transformação: os seus servidores.

Há uma premente necessidade do desenvolvimento de métodos que possam realizar um diagnóstico organizacional preciso, que tragam à gestão da RFB os subsídios seguros para ações corretivas, mantenedoras ou inovadoras de suas práticas organizacionais. No contexto da 06ª Região Fiscal, o que se busca é a identificação, em cada um de seus colaboradores, da sua percepção em relação aos construtos centrais estabelecidos pela gestão regional como balizadores das equipes especializadas de alta performance: propósito, confiança e autonomia.

A relevância, portanto, consiste, nesse contexto, em responder a um dos grandes desafios da RFB, qual seja, como promover o desenvolvimento de equipes preparadas e engajadas para atuar com alta performance. Métodos há que possam realizar um diagnóstico organizacional de modo a identificar a percepção dos funcionários sobre o ambiente de trabalho e que tipo de atuação (seja de confirmação, correção ou inovação) a gestão da RFB na 06ª. Região Fiscal poderia ter para melhorar o engajamento, a percepção de reconhecimento, a valorização do trabalho, a coincidência de propósitos e a autonomia voltados às equipes especializadas e regionalizadas de alta performance.

2 – GESTÃO DE EQUIPES

2.1 CONCEITO DE EQUIPES E EQUIPES DE ALTA PERFORMANCE

Para se chegar ao “status” de equipe, existem algumas etapas pelas quais se deve passar. A primeira fase é uma reunião de pessoas: se essas pessoas possuem um desejo de ficar juntas, um objetivo comum, alcançam a configuração de grupo. No entanto, para chegar à formação de uma equipe, são necessárias,

além do objetivo comum, a cumplicidade, a ajuda e a responsabilidades mútuas, trocas de experiências que privilegiam resultados e a melhoria de desempenho. Com amadurecimento das relações interpessoais e aumento de resolução de problemas em conjunto, a equipe segue um caminho evolutivo para se tornar uma equipe de alto desempenho (FINAMOR et al., 2015).

Um grupo é formado por pessoas diferentes que têm uma vontade de concretizar alguma coisa comum a elas, algo que talvez sozinhos não conseguiriam, então elas se unem por essa causa comum. (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008). Dois ou mais indivíduos formam um grupo, que tem um objetivo específico, muitas vezes esses objetivos são individuais, e pela semelhança, fazem o grupamento. Os grupos podem ser formais ou informais. Há alguns motivos que fazem com que as pessoas sejam um grupo: segurança, status, autoestima, associação, poder, alcance de metas (SOARES, 2015).

Já uma equipe é um grupo de pessoas com um objetivo em comum. Cada membro tem suas competências e elas se complementam para alcançar os objetivos da organização. (SOARES, 2015). A experiência vivida pelo grupo é resultante das forças de um comportamento coletivo, diferentemente do comportamento estático individual. O grupo passa a ter como característica um processo dinâmico em que as forças do grupo influenciam o indivíduo, da mesma forma que o indivíduo influencia o grupo. (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

Uma equipe é formada por um grupo de pessoas com competências complementares, comprometidas com um propósito único e que acabam sendo responsáveis uns pelos outros. Uma organização tem como atividade mais vital transformar o seu recurso mais essencial, o indivíduo, em pessoas que compartilham e propósito comum e se dedicam umas às outras, desenvolvendo um bem-estar, compartilhando conhecimentos e se responsabilizando pelos resultados, isso é uma equipe. (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

Historicamente, o ser humano sempre executou o seu trabalho em grupos ou equipes. Sempre dependemos do outro para que o trabalho fosse eficaz. Nas comunidades primitivas existia distribuição de esforços e de resultados. Com o passar do tempo, surgiram as instituições econômicas, políticas e culturais. O homem se desenvolveu agindo coletivamente, nenhum fato histórico foi realizado por uma só pessoa, indivíduos dependem dos outros para garantir a sobrevivência (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

Durante a revolução industrial, a sociedade enfraqueceu os laços de solidariedade que sustentavam a capacidade coletiva, gerando um culto ao individualismo. Essa perspectiva individualista criou barreiras ao trabalho em equipe. Na atualidade, a sociedade colocou a informação como principal recurso para o crescimento econômico, a inovação passou por cima dos fatores iniciais como geração de riqueza, trabalho e capital. Mas há que se lembrar que todo o conhecimento é produzido de forma coletiva (NOVO, CHERNICHARO e

BARRADAS, 2008).

Uma das primeiras formas de visão das organizações era a de uma forma opressiva, hierarquizada, em que não havia espaço para criatividade, inovação e evolução. Com a evolução das equipes, apareceu a possibilidade de os membros do grupo se mostrarem como efetivamente parte do grupo, podendo dar feedback e demandando o que precisam de forma franca e honesta, aceitando responsabilidades e envolvendo-se com os demais (DYER, DYER e DYER, 2007).

Com a evolução desse modelo, as equipes começaram a ter como base a igualdade e não a hierarquia ou o status, representando o início de uma caminhada para transformar as organizações em sistemas mais humanos e criativos, com possibilidade de as equipes serem utilizadas para que as pessoas possam aprender, trazendo o melhor de cada um. Contudo, tal modelo nem sempre criava soluções, pois conversas mais francas e abertas, podem gerar confrontos advindos das disfunções das equipes, sem resolução dos problemas. Foi, então, que se percebeu a necessidade do desenvolvimento de equipes e do conceito de equipes de alta performance (DYER, DYER e DYER, 2007).

O trabalho em equipe se mostra mais flexível, podendo requerer diversas competências as quais, muitas vezes, ultrapassam a capacidade de um único indivíduo. A produtividade é aumentada com maior senso de pertencimento ao trabalho, com maior confiança nos líderes e maior realização. Por esse motivo, as equipes são melhores alternativas aos departamentos tradicionais (SOARES, 2015). Os integrantes de uma equipe se motivam mais facilmente que indivíduos isolados (FINAMOR et al., 2015).

Estruturas em equipes são cada vez mais usadas nas organizações pois produzem maior sinergia que o trabalho realizado de forma individual. As equipes mantêm o conhecimento na organização, com elas é possível compartilhar conhecimentos entre os que chegam e saem, influenciando uns aos outros, o ambiente e a própria organização. São peça-chave no mundo de alta volatilidade das relações de trabalho, cada vez mais transitórias, inconstantes e flexíveis (NOVAES e COSTA, 2021).

As equipes de Alta Performance possuem uma preocupação mútua pelo desenvolvimento pessoal e profissional dos membros. Há troca de conhecimentos, flexibilidade e o papel de liderança é compartilhado entre os integrantes. Há confiança mútua, resolvendo problemas e focando no que pode ser realizado coletivamente ou de forma individual, de acordo com a natureza do trabalho. (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

Dyer, Dyer e Dyer (2007, p. 23) definem equipes de alta performance como

As equipes de alto desempenho são aquelas compostas por membros cujas habilidades, atitudes e competências lhes permitem atingir as metas da equipe. Em equipes de alto

desempenho, os membros definem metas, tomam decisões, comunicam-se, administram os conflitos e solucionam problemas em uma atmosfera de incentivo e confiança para atingir seus objetivos. Além disso, os membros dessas equipes estão cientes de suas próprias forças e fraquezas e têm a capacidade de mudar quando necessário para melhorar o desempenho do grupo.

Os membros da equipe de alta performance conhecem seus papéis e atribuições e os executam com comprometimento. Uma equipe de excelência desenvolve competências com as quais são possíveis estabelecer metas, tomar decisões, comunicar-se, desenvolver a confiança e resolver conflitos. Equipes assim estão aptas a mudar e se adaptar às novas condições para continuar sendo eficazes ao longo do tempo. É essencial que a equipe enxergue suas fraquezas e saiba trabalhar com elas (DYER, DYER e DYER, 2007).

O estabelecimento de metas precisa ser claro, mensurável e realista, e todos os membros da equipe precisam estar comprometidos com elas. O processo decisório também deve ser claro - nem sempre as decisões precisam ser tomadas em grupo ou por apenas um membro, ou ainda por consenso, mas é necessário praticar as habilidades de tomada de decisão no desenvolvimento da equipe de acordo com a decisão que precisa ser tomada em específico e sempre adaptar o tipo de decisão mais necessário à realidade daquela equipe (DYER, DYER e DYER, 2007).

As tarefas precisam ser divididas e é necessário um processo de acompanhamento em que todos os membros da equipe possam visualizar e manter os responsáveis em suas atribuições cientes. Em equipes de alto desempenho, as pessoas não se esquivam de suas tarefas, elas pensam no bem comum, em trabalhar juntas para atingir as metas os resultados necessários (DYER, DYER e DYER, 2007).

Existem algumas características que fazem com que as equipes tenham alta produtividade, o melhor desempenho possível. Os líderes fazem a diferença, o foco deve ser nas pessoas e não no resultado, a comunicação sempre tem que ser aberta, direta, honesta e objetiva, utilizando o meio de comunicação mais adequado para cada situação (BARBOSA, 2014).

Para ser de alta performance, é preciso saber gerenciar o tempo. Equipes maduras também erram, mas elas identificam a origem e trabalham para solucionar o problema, e a situação ocorrida serve como exemplo para próximas situações similares (melhores práticas). Nenhuma equipe vai ter alta produtividade constantemente, existem flutuações, lacunas em alguns momentos, e isso é normal. O que faz diferença no resultado é a maturidade do grupo, a capacidade de se comunicar da forma certa, utilizar o tempo e lidar com seus problemas (BARBOSA, 2014).

Certificações e práticas (ISO, gestão de qualidade, kanban, BSC, entre outros) exigem mudança e desenvolvimento de novas rotinas de trabalho e

competências. As equipes de alto desempenho irão se ajustar de forma mais efetiva a essas práticas porque elas têm facilidade em aprender novas diretrizes (às vezes, até participar delas) e se adaptar (FINAMOR et al., 2015).

Equipes de alto desempenho são formadas por pessoas com competências diversificadas, com alto grau de motivação e capacidade de concretizar as estratégias organizacionais. Têm bom relacionamento interpessoal, com solução de conflitos e alto grau de colaboração. Possuem sinergia e ética, com excelência de resultados e elevado comprometimento com as diretrizes. Alinham a realidade com o Planejamento Estratégico visando cumprir missão e visão institucionais (FINAMOR et al., 2015).

As equipes de alto desempenho são um diferencial nas organizações, elas têm resultados grandiosos e superam os limites convencionais. Realizam de forma melhor e diferente, não exatamente realizam mais. Estão mais ligadas a uma dimensão qualitativa do que quantitativa, e tem como grande destaque o alto padrão motivacional (FINAMOR et al, 2015).

2.2 MODELOS DE GESTÃO DE EQUIPES

A evolução dos modelos de gestão de equipes passa de um modelo mais tradicional, hierarquizado, para um modelo atual, mais participativo, com maior igualdade, comunicação e cultura de feedback construtivo.

No século passado, as pessoas eram, em sua maioria, remuneradas pelo trabalho braçal, o modelo era de mestre-aprendiz e a função de gerente era auxiliar para que o trabalhador pudesse se aprimorar e exercer seu trabalho físico da melhor forma (ROCK, 2017).

No formato de hierarquias lineares, as pessoas que se encontravam abaixo dos seus superiores queriam reconhecimento e recompensas pelo que faziam. O sucesso que se imaginava ter na empresa era proporcional ao reconhecimento que era recebido dos superiores pelos esforços despendidos. Esse formato já não funciona bem por si só, porque quem supervisiona não pode sentir qualquer pressão extra de cima para fazê-lo funcionar. (SINEK, 2019)

As novas gerações possuem necessidades diferentes daquelas de seus antecessores. Buscam desenvolvimento pessoal, liberdade, independência e um líder diferenciado, que não funcione no sistema comando e controle (ROCK, 2017).

Em um modelo com líderes fortes, há disposição em sacrificar seu próprio conforto pelo da equipe. Liderar é, na essência, cuidar das pessoas. A liderança verdadeira e forte não é licença para fazer menos, é a responsabilidade de fazer mais, consome tempo e energia. Os efeitos podem demorar a surgir, mas é um compromisso com as pessoas. (SINEK, 2019).

As equipes eficientes certificam-se de que a equipe como um todo tenha as competências necessárias para realizar as tarefas, e, caso contrário, criam espaço e formas para que essas competências possam ser desenvolvidas ou captadas (DYER, DYER e DYER, 2007).

Um líder de equipe de alta performance delega mais poder e responsabilidades e fica com o papel de educador, mentor e facilitador. Desenvolve as capacidades da equipe para permitir que ela realize as tarefas. (DYER, DYER e DYER, 2007).

2.3 EQUIPES VIRTUAIS

As facilidades tecnológicas e impossibilidade de estar no mesmo ambiente físico têm aumentado o número de equipes virtuais (FINAMOR et al., 2015). Dessa forma, há que se considerar algumas peculiaridades para essas equipes, no modelo de gestão de equipes, e na própria visão de equipes virtuais de alta performance.

Anteriormente, poucas pessoas trabalhavam de forma remota. Agora, cada vez mais, equipes trabalham assim, até pela impossibilidade de estar no mesmo local físico. Os avanços da tecnologia reduziram os custos pra coordenar à distância, melhorando a relação do custo-benefício pra administrar essas equipes virtuais (DYER, DYER e DYER, 2007).

As principais diferenças entre uma equipe virtual e uma convencional estão na diversidade das expectativas do trabalho, na maior dependência da tecnologia para fazer a comunicação e nas maiores demandas em relação ao líder da equipe. Os membros da equipe precisam estar treinados para utilizar as tecnologias disponíveis de comunicação, e esse é um dos desafios adicionais da equipe virtual. Além disso, cada membro da equipe precisa verificar qual a tecnologia de comunicação é a mais adequada para determinada tarefa (DYER, DYER e DYER, 2007).

A comunicação é, portanto, um grande desafio às equipes virtuais e seus líderes. As informações precisam ser transmitidas de forma satisfatória, com reuniões diretas, comprometimento e entendimento compartilhados, principalmente para resolução de problemas (FINAMOR et al., 2015).

As equipes virtuais gerenciam tempo, autonomia, capacidade de decisão, iniciativa, motivação, persistência e conhecimento de ferramentas de comunicação virtual, sempre com um propósito comum, gerando resultados coletivos. Nas equipes virtuais são necessárias habilidades humanas e tecnológicas (FINAMOR et al, 2015).

O líder da equipe precisa despendar mais tempo se preparando para reuniões, para tornar essas interações o mais produtiva possível. Ele precisa

se comunicar, frequentemente de forma individual, com os membros da equipe. Essas conversas particulares são fundamentais para resolver e realizar acordos, negociar, para que cada membro se sinta compreendido ouvido e parte integrante do grupo. Salientar que na atualidade já existem equipes virtuais de alto desempenho (DYER, DYER e DYER, 2007).

As equipes remotas precisam de uma liderança que seja clara sobre a visão de longo prazo da organização e alinhe o time para as expectativas de curto prazo, crie indicadores para medir o desempenho e garanta as condições necessárias para equipe desenvolver suas atividades. Os times devem ser totalmente orientados a resultado ao invés do tempo, autonomia deve tomar lugar do comando e controle, as pessoas devem ser contratadas alinhadas com o propósito da empresa, independente do lugar que vivam, a comunicação deve ser integrada e assíncrona e é fundamental o fortalecimento da cultura da empresa (CONTAIFER e HAIDAMUS, 2022).

2.4 PREMISSAS PARA EQUIPES DE ALTA PERFORMANCE

A gestão de Equipes exige que se considere o entorno no processo de formação da Equipe. Importa, pois, conceder cuidado e atenção com as premissas, com as condições que tornam possível e adequado, com o que vem antes do que virá. Caso não estejam presentes, o esforço terá de ser cada vez maior para se passar de um desempenho alto para um alto desempenho.

Algumas premissas são necessárias para o desenvolvimento de equipes de alto desempenho. Equipes lideradas com motivação, propósito, autonomia e confiança tendem a criar um ambiente de trabalho saudável e colaborativo. Há também práticas a não serem usadas para a gestão de equipes.

A construção de equipes e o próprio trabalho em equipe exige esforço e dedicação. O trabalho em equipe tem muita atenção no meio acadêmico, mas nas organizações, muitas vezes, ainda falta o aspecto prático. Cabe lembrar que uma equipe é composta por seres humanos, que possuem imperfeições, o que gera equipes disfuncionais. Para o trabalho em equipe funcionar é necessário muito trabalho árduo, transformar a teoria em prática para o dia a dia. É preciso vencer as práticas que podem comprometer as equipes e desenvolver aquelas que são necessárias (LENCIONI, 2015).

Para desenvolver as potencialidades individuais a serviço de uma produção coletiva, são necessárias mudanças comportamentais e na própria organização. As equipes não nascem prontas, é necessário um trabalho de aprendizagem e amadurecimento. A construção exige desafio, investimento e envolvimento de todos no processo. É uma transformação na cultura e na estrutura das organizações (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

A criação e desenvolvimento de equipes envolve conflitos e desconforto. É

um trabalho árduo, mas não complicado, necessita de simplificação. Por meio dos conflitos será possível criar comprometimento e confiança, pensamento coletivo e cobranças necessárias sem levar para o lado pessoal. Uma equipe madura não é uma equipe que vive em harmonia o tempo todo, mas uma equipe que sabe ter conflitos positivos e retirar o melhor deles, sem ofensas ou levando para o caráter pessoal (LENCIONI, 2015).

Nesse contexto, Lencioni (2015) cita cinco características essenciais para as equipes: confiança; alcance de objetivos coletivos antes das conquistas individuais; participação em conflitos positivos, em que se pode debater; comprometimento com objetivos, decisões e planos acordados; chamar a atenção uns dos outros quando necessário (caso os colegas se desviem do plano já estabelecido).

Quando as pessoas precisam lidar com perigos dentro da própria organização, ela se torna menos capaz de enfrentar os perigos de fora. Desunião e disputas internas fazem mal somente aos que trabalham ali e a própria instituição. A liderança genuína protege a organização das rivalidades internas que podem destruir sua cultura. “Quando precisamos nos proteger uns dos outros, toda a organização sofre. Mas confiança e a cooperação prosperam internamente, ficamos unidos e assim a organização fica mais forte” (SINEK, 2019, p. 32).

O trabalho em uma cultura insalubre e desequilibrada pode acabar gerando uma adaptação ao ambiente, com o tempo, nos acostumamos a responder aos perigos, mas esse não é um ambiente bom para nossa própria saúde. Já uma cultura organizacional forte, faz bem para a saúde. O ambiente em que trabalhamos, e a maneira interagimos com os demais, é realmente importante. Um bom ambiente de trabalho facilita a formação dos vínculos de confiança necessários para uma cooperação eficiente (SINEK, 2019).

Para as organizações obterem sucesso, elas precisam investir em criatividade, inovação e aprendizado permanente. É preciso reumanizar a educação e o trabalho. É necessário apoiar os líderes que querem ousar, ter conversas honestas. Cabe refletir sobre as dificuldades comuns e como lidar com elas além de dar e receber feedback que encoraje o crescimento, a motivação e o comprometimento (BROWN, 2016).

O canal de comunicação deve sempre estar aberto entre os membros. É de suma importância dar e receber feedback construtivo, sem postura defensiva, possibilitando a mudança. Deve existir o gerenciamento de conflitos, com respeito e colaboração. Com esse ambiente, os membros da equipe também precisam estar dispostos a assumir mais riscos, incentivar a inovação para ajudar a equipe. É preciso ter habilidades para observar e criticar os processos que são desenvolvidos pelo grupo (DYER, DYER e DYER, 2007).

Em uma equipe de alta performance as reuniões são feitas com objetivos claros e metas com pautas definidas, são focadas e objetivas. Quando uma

discussão se desvia do tema é feito o retorno ao tema central. É realizado um registro sobre o que foi discutido para um posterior acompanhamento (DYER, DYER e DYER, 2007).

Nas organizações, as equipes precisam também interagir umas com as outras. Em alguns momentos as equipes ficam tão coesas e eficientes nelas mesmas, mas acabam por não saber como interagir com as demais. Para isso, é de extrema importância desenvolver processos que permitam essa interação entre equipes (DYER, DYER e DYER, 2007). As práticas de gestão de equipes também precisam ser trabalhadas para fora das equipes. Muitas vezes o desenvolvimento da equipe fica tão concentrado nela apenas, que há um esquecimento do seu papel na organização como um todo. É preciso criar práticas que facilitem a comunicação entre equipes, com compartilhamento de informações e perspectivas (NOVAES e COSTA, 2021).

O vídeo de PINK e RSA animate Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us apresenta, de maneira sucinta, alguns conceitos sobre motivação, propósito, domínio e autonomia, expostos mais detalhadamente na obra de mesmo nome. Para atividades cognitivas, a motivação não pode ser externa (como recompensas ou punições). É necessária motivação interna e ela envolve autonomia, domínio e propósito. Autonomia se mostrou mais eficiente que gestão e controle, pois ela permite que as pessoas façam da forma como elas imaginam que seja melhor, isso desencadeia criatividade, ideias inovadoras. O domínio envolve nosso desejo de melhorar as coisas, o que gera satisfação. E isso nos leva ao propósito, um motivo, um porquê transcendente, que também gera satisfação nas pessoas.

Não existe um manual que garanta o desempenho eficiente, eficaz e efetivo de uma equipe. O desempenho é resultado de um conjunto de elementos internos e externos. As equipes precisam ser examinadas e avaliadas periodicamente. É preciso investir tempo e esforço para explorar novas formas e meios de reafirmar compromissos em torno do propósito (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008).

2.4.1 MOTIVAÇÃO

Aos poucos a sociedade está percebendo que a vida precisa ser valorizada e não apenas se submeter às demandas do trabalho. Na atualidade existe um problema relacionado à retenção de pessoas na organização. Cada vez mais os profissionais estão percebendo que são seres humanos e não máquinas, com suas atitudes, valores, motivos e necessidades. A criatividade e inovação liberada por esse desenvolvimento pessoal permite a autorrealização no local de trabalho. Pessoas motivadas conseguem superar dificuldades e realizar melhor suas atividades (BUENO, 2002).

Até o final da década de 1940, os cientistas acreditavam que somente dois

impulsos moviam a ação: o impulso biológico, que seriam as nossas necessidades fisiológicas, como beber, andar e procriar, e recompensas e punições, condições externas que determinam nosso comportamento. Harlow em experiência sobre aprendizado com macacos identificou um terceiro impulso, a motivação intrínseca (PINK, 2019).

Antes dos estudos sobre a motivação intrínseca, acreditava-se que, ao se recompensar uma tarefa, aumentaria o retorno da pessoa beneficiada. Ao punir um comportamento ou atividade, receberá menos dela. As empresas acreditavam que recompensas e punições podiam incrementar a produtividade e melhorar o desempenho. Essa lógica valeu muito bem no modelo taylorista, no que se denominou, no início do século XIX, administração científica pela qual as atividades eram executadas da mesma forma, com a divisão entre o planejamento e a execução da tarefa, visando satisfazer as necessidades fisiológicas dos trabalhadores (BUENO, 2002).

A motivação é o interesse em estimular a convivência com os demais funcionários com sua capacidade pessoal do grupo da organização para desenvolver as atividades. Funcionários motivados conseguem produzir mais e serem mais felizes no trabalho. A motivação é o combustível para as relações humanas (MOUNTIAN e HAMA, 2001).

O ponto central sobre motivação está na percepção de que um líder não consegue fazer as entregas por si só, ele depende da sua equipe e, para equipe fazer as entregas, não basta estar bem treinada, ela tem que se sentir motivada. O enfoque da motivação é na capacidade humana das pessoas. Pode se entender motivação pelos fatores que conseguem canalizar e sustentar o comportamento do indivíduo (CAVALCANTI et al, 2009).

A motivação segue como um assunto nebuloso, seja pela sua definição ou pela forma de como obtê-la. Quando se caminha numa direção para atingimento dos objetivos, as pessoas se movimentam por fatores internos (intrínsecos) ou externos (extrínsecos). Os internos são a motivação, os externos são somente uma procura de satisfação. Os fatores externos estão mais ligados ao modelo de punição e recompensas; quando retirados, geram insatisfação. Já os fatores internos são uma vontade interna da pessoa, uma necessidade interior, quando atendidos criam autorrealização, estima e uma vontade de ter outros projetos cada vez mais ousados. (BUENO, 2002).

A energia interna, esse movimento, esse impulso gerado pela motivação, vem de uma vontade própria da pessoa: ela não precisa de um estímulo externo pra acontecer. Não há como motivar uma pessoa; o que é possível é o desenvolvimento de um ambiente, uma atmosfera, que incentive essa motivação (BUENO, 2002).

Quando se está motivado, o local e atividade desempenhada são aprovados. Vive-se plenamente o momento e nascem ideias em relação ao local e as

atividades desempenhadas. Um local onde o único objetivo é ganhar dinheiro não cria conexão, gera desmotivação. A desmotivação leva à indiferença e à falta de vontade de se envolver com existência da organização (MOUNTIAN e HAMA, 2001).

Atualmente, vivencia-se o descompasso entre o que a ciência já estudou e provou sobre as teorias de motivação e o que ocorre na prática. O segredo das equipes de alta performance é o chamado terceiro impulso, que é “o desejo arraigado de dirigirmos nossa vida, estendermos e expandirmos nossas habilidades e termos um propósito na vida” (PINK, 2019, p.157).

Permanecem muitas dúvidas sobre motivação, mas algumas diretrizes existem para permitir aflorar a motivação: é necessário propósito, um sentido naquilo que se faz; as pessoas precisam sentir-se parte integrante, ter autonomia para trabalhar, sentir-se capazes de executar as tarefas. Para isso, a capacitação é imprescindível, a comunicação aberta, honesta e respeitosa precisa ser adotada, o trabalhador deve ter suas conquistas e êxitos reconhecidos. A motivação segue, portanto, extremamente ligada ao lado humano das pessoas (BUENO, 2002).

Para desenvolver a criatividade, a inovação e o aprendizado, é preciso entender o nosso padrão atual de escassez, e a chave é a motivação (BROWN, 2016).

2.4.2 PROPÓSITO

A definição de um propósito comum norteia toda a equipe. Uma equipe que assume um compromisso, com direção, meta e objetivo, inicia um movimento de energia coletivo (FINAMOR et al, 2015). Estabelecer um objetivo comum, uma direção a seguir, um propósito, é essencial para o trabalho em equipe (NOVO, CHERNICHARO e BARRADAS, 2008). Um propósito compartilhado gera comprometimento (FINAMOR et al., 2015).

A logoterapia diz que “a principal preocupação da pessoa humana não consiste em obter prazer ou evitar a dor, mas antes em ver um sentido em sua vida” (FRANKL, p.129). O sentido ou propósito é fundamental na motivação intrínseca, é o caminho para autorrealização.

É preciso buscar senso de pertencimento no trabalho. O foco apenas em resultados de curto prazo afeta a todos. Quando a organização trata as pessoas como seres humanos, que devem ser protegidos, e não como um recurso a ser explorado, é possível chegar em casa no fim do dia com a sensação intensa de realização e gratidão, com um propósito. O trabalho deveria nos fazer sentir inspirados, seguros, realizados e gratos. A sensação de pertencimento, muito ligada ao propósito, faz com que os valores sejam compartilhados e desenvolva um ambiente de profunda empatia, reforçando a confiança, a cooperação e a

solução de problemas (SINEK, 2019).

Equipes eficazes têm um propósito em comum: é a direção que gera o comprometimento dos membros. Esse propósito é um modo de ver que ultrapassa, dada a sua amplitude, a especificidade dos objetivos. Um propósito inspirador demanda tempo e esforço para que seja discutido e definido. Além disso, a equipe precisa estar aberta a se adaptar e ajustar para que esse propósito aconteça. O papel do líder nessa atmosfera é ajudar, compartilhar e buscar um propósito comum à equipe, sempre participando (SOARES, 2015, p.90).

As pessoas mais motivadas atrelam seus desejos a causas e crenças maiores do que elas e são atraídas pelo propósito. A melhor forma de selecionar funcionários para uma empresa não é avaliando as competências e habilidades técnicas, mas sim contratando pessoas que acreditam no mesmo propósito da empresa. Quando as pessoas trabalham pelo mesmo porquê, isso gera a confiança necessária para melhorar a performance e os resultados da organização. O sucesso ocorre naturalmente, o líder passa a ser um facilitador, e não o responsável pelas grandes ideias, que devem fluir do time, que está com a mão na massa no trabalho. São as pessoas que pertencem ao time que estão mais qualificadas para transformar o negócio e descobrir novos campos a serem explorados, inclusive nas crises. Todos ficam conectados pelo propósito, os colaboradores enfrentam as crises e adversidades com mais tranquilidade e, muitas vezes, aproveitam para encontrar novas oportunidades (SINEK, 2018).

As organizações precisam deixar claro o propósito para inspirar seus colaboradores: o propósito é o porquê de a empresa existir, sua causa ou crença. Deve existir uma coerência entre o porquê e o como a empresa faz, ou seja, a forma pela qual a empresa realiza seu propósito, e o quê, isto é, os resultados, os produtos da organização. Somente se houver coerência entre os três elementos as pessoas irão se conectar com a empresa, o discurso precisa ser alinhado com a prática (SINEK, 2018).

A busca pelo propósito faz parte da natureza do ser humano. As organizações que percebem que devem valorizar e comunicar suas crenças e valores estão transformando o mundo. As pessoas não escolhem uma empresa pelo propósito da empresa, mas sim pelo que, na sua própria cultura, se alinha ao porquê daquela determinada organização (PINK, 2019).

Poucos líderes realmente inspiram suas equipes, conseguindo mobilizar as pessoas para agir não por obrigação, mas por querer fazê-lo. Uma característica que foi observada nesses líderes é a clareza do propósito, eles começam pelo porquê, as pessoas são atraídas pelas organizações que comunicam bem no que acreditam. O sentimento de pertencimento é uma necessidade biológica. Buscamos aqueles que possuem as mesmas crenças e valores. Esses líderes ou organizações utilizam um padrão chamado de círculo dourado, que funciona de dentro para fora, começando com o "PORQUÊ", o propósito da empresa, o

“COMO”, para explicar o modo como fazem e “O QUÊ”, que são os produtos ou serviços que a organização entrega a sociedade (SINEK, 2018).



FIGURA 01 – O CÍRCULO DOURADO. Fonte: SINEK, 2018, p.49

O propósito é a razão da organização existir, o porquê é a visão de futuro que ainda não se concretizou, e para onde as pessoas querem chegar, o como é a missão da empresa, descrição do caminho e como a empresa irá fazer o futuro acontecer, para isso é necessário confiança para que as transformações ocorram (SINEK, 2018).

2.4.3 AUTONOMIA

Dentro de uma equipe é essencial que os membros tenham liberdade e autonomia. É preciso compartilhar ideias, se comunicar e mostrar percepções. Com esse tipo de abertura, existe reflexão para soluções conjuntas, em busca de um resultado comum. “A integração dessas ideias os guiará de forma autônoma” (FINAMOR et al., 2015).

Para ter comprometimento as pessoas precisam pensar por si mesmas; quando fazem isso, é exigida uma certa energia, há um momento de revelação em que elas são instigadas a agir e seguir com motivação. Com isso, há muitos líderes que acabam querendo pensar pelas pessoas da equipe, o que não funciona, apenas depende energia. Cada qual precisa fazer suas próprias conexões, desenvolver capacidades de pensar por si, ter liberdade e autonomia. Além disso cada pessoa age de um jeito particular: tentar pensar pelo outro não funciona, porque ele não é o mesmo ser humano e não tomará as decisões baseado nos mesmos pressupostos. (ROCK, 2017).

Quanto mais os colaboradores são treinados, mais aprendem, quanto mais experientes e confiantes se tornam, mais a organização está disposta a lhes dar mais responsabilidades. Nessa visão, a organização, por meio da gestão e dos pares, está disposta a confiar nos seus, a dar autonomia. (SINEK, 2019).

Nas equipes de alto desempenho o outro lado da autonomia é a responsabilidade, os trabalhadores não só aceitam responsabilidades, mas como as procuram. O líder deve se preocupar em dar autonomia e as condições para que as equipes se motivem e desenvolvam todo o potencial, orientando quando aos objetivos e garantindo que os colaboradores aproveitem as oportunidades para gerar valor pessoal e para a organização (BUENO, 2002). A outra face da autonomia é a responsabilidade. Conforme citação colecionada por Pink (2019), Godin diz que a autonomia que mais valoriza é a liberdade de reconhecer seus limites e essa autonomia que encontramos nas equipes de alta performance que querem ser responsáveis pelas suas escolhas e controlar o que fazem, quando fazem, como fazem e com quem fazem (GODIN apud PINK, 2019, p. 103).

As organizações precisam transformar a gestão buscando ambientes de trabalhos orientados a resultados, o líder deve prover a equipe das melhores condições para que desenvolvam plenamente seu trabalho com autonomia, agir com escolha, alinhados com os objetivos da empresa. O líder não precisa se preocupar com horários, os colaboradores precisam realizar o seu trabalho: como, quando e onde o fazem está no campo de escolha deles (PINK, 2019).

A autonomia é um dos fatores essenciais para formação de equipes de alto desempenho e se manifesta sobre quatro aspectos: o que as pessoas fazem, ou seja, nas tarefas que os colaboradores desenvolvem; quando fazem, o tempo para desempenhar o trabalho; como fazem, as técnicas que utilizam, e por fim, o com quem fazem, o time, a equipe de alta performance com quem trabalham (PINK, 2019).

Diversas empresas permitem que os colaboradores se dediquem a projetos de sua livre escolha. O tempo é uma variável importante para darmos autonomia para as equipes. Quando se limita o trabalho as horas trabalhadas, relega-se o resultado para segundo plano; em equipes orientadas ao resultado, observa-se que os empregados já não contam horas e a produtividade aumenta (PINK, 2019).

A técnica, o como fazer, deve ser atribuído a equipe, a quem executa a tarefa. Observou-se que quando há clareza de propósito, as equipes entendem o que devem fazer e procuram executar da melhor forma possível, para conseguir atingir os resultados. A autonomia do time é mais complicada, mas a auto-organização das equipes potencializam o desempenho, e as pessoas sentem-se mais satisfeitas que os colaboradores das equipes tradicionais (PINK, 2019).

As pessoas nasceram para serem protagonistas das próprias vidas e não robôs. A natureza humana é sempre no sentido da liberdade. As lideranças precisam reconhecer essa condição para que todos os colaboradores desenvolvam todo o seu potencial nas equipes. (PINK, 2019).

2.4.4 CONFIANÇA

A confiança é parte integrante do desenvolvimento de uma equipe, não apenas um aspecto abstrato. Nas equipes onde está presente, garante o bom desempenho das atividades e o relacionamento dos membros. Quando ausente, pode causar danos que precisam ser tratados para recuperá-la. Uma equipe de alta performance não pode assim ser considerada sem a confiança.

Ao longo do tempo, as empresas precisam mais de confiança do que competências e habilidades, as pessoas precisam se conectar e confiar umas nas outras para as organizações crescerem em todo seu potencial. As pessoas precisam confiar na cultura da organização, compartilhar as mesmas crenças e valores para que a organização se desenvolva, para isso a empresa deve servir aos colaboradores que precisam sentirem seguros. (SINEK, 2018).

A confiança possui duas dimensões: caráter e competência. O caráter abrange a integridade, a intenção com relação as pessoas e a competência, os conhecimentos, habilidades e feitos. Não basta ter caráter, o caráter sem competência pode demonstrar apenas uma pessoa sincera com boas intenções, mas que não tem a capacidade de executar a tarefa. Já uma pessoa com habilidades e talentos, mas que não faz de forma honesta, também não se torna uma pessoa confiável (COVEY, 2017).

A confiança não é meramente um aspecto abstrato, é tangível. O grau de confiança é diretamente proporcional a velocidade com que a atividade é feita e inversamente proporcional ao custo, ou seja, quanto menos confiança, mais tempo para realizar a atividade e com maior custo. Quando o grau de confiança é alto, a velocidade também aumenta e o custo diminui. O nível de confiança ainda influencia o resultado. Não basta ter estratégia e execução, a confiança influenciará o resultado da instituição. (COVEY, 2017).

O desenvolvimento da confiança também é uma das importantes competências em uma equipe de alta performance: isso inclui confiar e ser digno de confiança. Para estimular essa confiança é importante fazer acordos entre os membros da equipe e promover condições para que eles sejam cumpridos (DYER, DYER e DYER, 2007).

Para a construção da confiança é necessário superar a necessidade de ser invulnerável (LENCIONI, 2019). A vergonha produz medo e diminui a tolerância à vulnerabilidade, com isso, paralisa a motivação, a criatividade, a produtividade e a confiança (BROWN, 2016).

Para conquistar a confiança, os líderes precisam tratar os colaboradores como pessoas. A confiança é conquistada na medida em que o líder demonstra confiança. Um ambiente de trabalho no qual as pessoas se tratam mais como uma família permite que todos se percebam parte do grupo, deixando todos

mais à vontade, sentindo-se valorizados. Como consequência, as pessoas começaram a cuidar mais uma das outras, pois se sentem bem cuidadas. Esse ambiente de acolhimento é propício para que as pessoas se dediquem mais. Quando as pessoas são ouvidas e trabalham sem coerção, força ou pressão, a consequência é o trabalho em equipe, com tranquilidade, com ajuda mútua e fazendo com que a instituição como um todo possa progredir. "O trabalho com sensação de obrigação é substituído pelo trabalho com a sensação de orgulho." (SINEK, 2019).

É importante não criar regras específicas para alguns grupos, o tratamento igual a todos os colaboradores (sejam eles funcionários operários, administrativos ou de gestão) gera empatia e confiança porque todos são vistos como seres humanos e não como números para atingir metas ou lucros. (SINEK, 2019).

A confiança precisa também ser recíproca. A baixa confiança gera atritos, conflitos, rivalidade e mentalidade ganha-perde debilita toda a organização desde a comunicação, passando pelas decisões e pelos relacionamentos. É importante saber que a confiança permite ser aperfeiçoada e adquirida (não é uma qualidade imutável), seja por meio de propósito, do desenvolvimento da integridade, por capacitações ou pelos resultados a serem alcançados (propósito final). Todas essas variáveis influenciam e permitem trabalhar a confiança (COVEY, 2017).

2.5 DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES

Para a evolução da simples formação de uma equipe para seu desenvolvimento, visando identificar as áreas de melhoria, há que se conceituar e contextualizar esse desenvolvimento. Não basta apenas aplicar as boas práticas na gestão sem ter um ciclo a ser percorrido.

Conforme figura 2, identifica-se o ciclo para o desenvolvimento de equipes. A figura ilustra as fases necessárias. É preciso identificar o problema, e a partir desse problema realizar a coleta de dados (seja por meio de levantamentos objetivos, entrevistas ou ainda coleta de dados em equipes). A próxima fase é a análise desses dados, que dará subsídios para o planejamento de ações, que devem ser utilizadas para solucionar os problemas levantados na primeira fase. Com o planejamento pronto, é possível implementar, ao final, uma avaliação para verificar se o ciclo cumpriu seu objetivo (DYER, DYER e DYER, 2007).

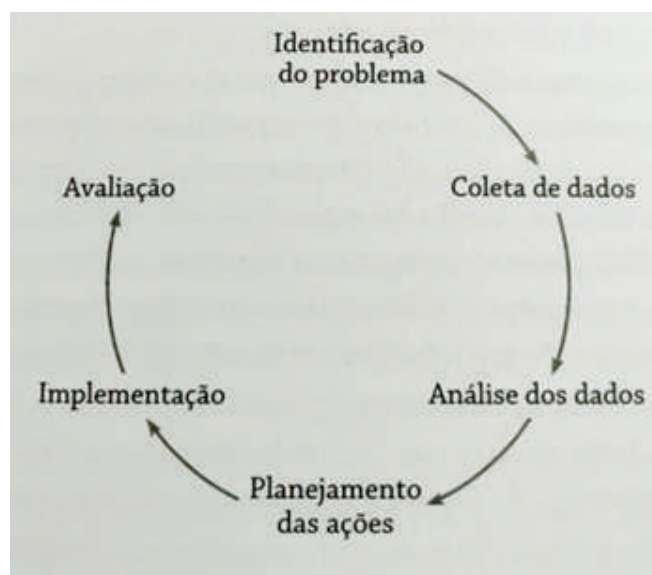


FIGURA 02 – O CICLO DE DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES.

Fonte: Dyer, Dyer e Dyer (2007, p.97)

O objetivo do desenvolvimento da equipe é promover a integração para garantir um trabalho mais eficiente. Pode ser feito para dentro dos membros da equipe ou ainda entre equipes da organização (SOARES, 2015).

Finamor et al. (2015) traduz o termo team buiding como a construção de equipes, relacionado ao desenvolvimento da equipe. Uma proposta de aplicação de métodos e técnicas para melhorar o desempenho da equipe. É composta pelas fases de diagnóstico (levantamento da origem do problema), planejamento (com análise e determinação dos métodos), execução (aplicação propriamente dita) e acompanhamento.

Soares (2015) também lista as fases do desenvolvimento de equipes: análise detalhada da situação atual com definição da existência da equipe somando com a missão e visão da organização; identificação dos objetivos ou produtos a serem alcançados; formulação de metas de curto, médio e longo prazos; definição de planos de ação e compromisso da equipe; análise detalhada dos pontos críticos da área de trabalho; definição de ações capazes de corrigir ou minimizar as dificuldades; criação de um plano de acompanhamento com avaliação dos prazos, custos, qualidade e quantidade das ações e dos responsáveis. Nesse tipo de desenvolvimento o líder é visto como facilitador.

Analisando as fases propostas por Soares (2015), Dyer, Dyer e Dyer, (2007) e Finamor et al (2015), percebe-se similaridades entre as fases recomendadas. É preciso verificar o que precisa ser resolvido, com coleta e análise de dados, planejamento e implementação, com posterior avaliação para verificação do grau de realização da posposta inicial.

2.6 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

Com vistas à realização de diagnóstico organizacional, é mister conceituar e analisar o comportamento organizacional, fundamentos de suporte à pesquisa /diagnóstico.

Colocar em prática conhecimentos e técnicas de Team Building e diagnóstico têm se mostrado muito importantes para equipe de alta performance. É necessário sair da teoria e entrar na prática. Para isso, a organização precisa dar espaço para implementação de métodos de diagnóstico e do desenvolvimento de equipes. É preciso utilizar avaliações e diagnósticos para verificar o nível de capacidade e satisfação dos membros da equipe. (DYER, DYER e DYER, 2007).

A pesquisa é o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, o objetivo é descobrir respostas para a situação problema definida, por meio de procedimentos científicos, ela permite a obtenção de novos conhecimentos dentro da realidade social (relacionamento entre as pessoas e instituições) (GIL, 2008).

O Comportamento Organizacional tem foco em compreender como a Organização funciona e como se comporta. Existem organizações dos mais diferentes tipos, cada uma com sua peculiaridade; é preciso entender as características específicas da organização, seu desenho estrutural, sua estrutura organizacional, que são a base do seu funcionamento. Além disso, cada organização tem a sua própria cultura organizacional, com suas crenças, valores e comportamentos que também dão o ritmo do seu funcionamento. É necessário conhecer também o ambiente externo. O conhecimento do contexto ambiental e organizacional são os passos iniciais para a compreensão do comportamento de uma organização. O Comportamento Organizacional estuda os indivíduos e grupos nas organizações, leva em conta a influência mútua que existe da organização sobre esses grupos e indivíduos e deles com a própria organização (CHIAVENATO, 2005).

O comportamento de um grupo de pessoas não é o resultado da soma das ações individuais. O comportamento grupal é diferente do comportamento individual. Dentro das organizações, as pessoas atuam como indivíduos e também como grupo. Um desafio do estudo do Comportamento Organizacional está no fato de, ao lado dos aspectos visíveis, existirem outros invisíveis. A aplicação do Comportamento Organizacional utiliza métodos científicos de pesquisa sistemática (CHIAVENATO, 2005).

Para a abordagem do Comportamento Organizacional há de se considerar 3 níveis hierárquicos: Macro perspectiva (trata do comportamento organizacional na totalidade); perspectiva intermediária (abrange o comportamento de grupos e equipes); e micro perspectiva (foca no indivíduo, principalmente com relação à satisfação e motivação no trabalho) (CHIAVENATO, 2005).

Da mesma forma, os modelos para análise são três: individual, grupal e organizacional, com variáveis que seguem a mesma lógica. As variáveis independentes no sistema organizacional envolvem cultura organizacional e processos de trabalho, as variáveis no nível de grupo focam no comportamento do grupo e as no nível do indivíduo verificam personalidades, história pessoal, competências, valores e atitudes. Já as variáveis dependentes são consequências das independentes: desempenho, engajamento, fidelidade, satisfação no trabalho e cidadania organizacional. As variáveis dependentes e independentes produzem variáveis intermediárias: produtividade, adaptabilidade e flexibilidade, qualidade, inovação e satisfação do cliente. E por conseguinte essas variáveis intermediárias produzem variáveis finais ou resultantes: alcance de objetivos organizacionais, valor econômico agregado, renovação organizacional e crescimento (CHIAVENATO, 2005).

Alguns fatores externos contemporâneos podem influenciar o Diagnóstico Organizacional: 1) mudança excessivamente rápida no ambiente de negócios, com valorização cada vez maior de ativos intangíveis e bens intelectuais; 2) alteração na força de trabalho, com necessidade de adaptação a pessoas com diferentes etnias, idades, bases culturais, estilo de vida e valores; 3) alteração da expectativa dos consumidores, com exigência de melhor qualidade, menor custo e valor agregado; 4) mudança das estruturas organizacionais, com redução de tamanho e alterações para se tornarem mais competitivas; 5) novo perfil dos líderes, com papel impulsionador e inspirador; e 6) o conhecimento tem se tornado o principal fator de produção de riquezas (CHIAVENATO, 2005).

Algumas mudanças internas na organização também precisam ser levadas em conta: 1) componentes humanos e tecnológicos têm se misturado; 2) cargos estão cada vez menos definidos, com maior liberdade para as pessoas trabalharem; 3) o trabalho remoto é cada vez mais significativo; e 4) há maior flexibilização, de forma geral (CHIAVENATO, 2005).

A orientação positivista na pesquisa recomenda a utilização de procedimentos baseados na experiência, mas com a extração de dados da forma mais objetiva possível. É preciso ainda neutralidade e objetividade (o ideal é que o pesquisador tenha distância do objeto pesquisado), evitando possíveis distorções. A pesquisa deve ser realizada com fenômenos que possam ser observados (GIL, 2008).

São sugeridas algumas fases na pesquisa social: formulação do problema; construção de hipóteses ou determinação dos objetivos; delineamento da pesquisa; operacionalização dos conceitos e variáveis; seleção da amostra; elaboração dos instrumentos de coleta de dados; coleta de dados; análise e interpretação dos resultados; redação do relatório. Dependendo do tipo de pesquisa algumas fases podem ser suprimidas (GIL, 2008).

Antes da pesquisa, há uma fase teórica, que é a de formulação do problema, o que envolve a construção de hipóteses e a identificação dos possíveis nexos

entre as variáveis. Logo depois vem o delineamento da pesquisa, a maneira como os conceitos e as variáveis serão colocados para a obtenção de respostas significativas. É feita a seleção da amostra em que a pesquisa será aplicada, com a elaboração do instrumento da coleta de dados. Logo após é efetuada a coleta de dados propriamente dita. Após a coleta de dados é feita a análise e interpretação, apesar de serem distintas acabam seguindo de forma conjunta. A análise tem como objetivo organizar os dados de forma que possibilite o fornecimento de respostas ao problema e a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, normalmente feita com ligação a outros conhecimentos já obtidos. Por fim temos a etapa da redação do relatório, ele é indispensável para comunicar aos outros os resultados obtidos na pesquisa. (GIL, 2008).

O uso do questionário, como a técnica de investigação, é feito com um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o intuito de obter informações ligadas ao problema de pesquisa. Os questionários costumam ser auto aplicados, ou seja, são formulados e submetidos às respostas diretamente pelo respondente. Podem ser ainda em formato de entrevistas ou formulários. As questões podem ser abertas ou fechadas, podem se referir a fatos, crenças, atitudes e comportamentos (GIL, 2008).

Lencioni (2015) também sugere a avaliação da equipe por meio de questionário, por ser uma ferramenta direta de diagnóstico. Ele apresenta um modelo de pesquisa que pode ser aplicado com questões relativas às cinco disfunções das equipes: falta de confiança; falta de comprometimento, medo de conflitos, não responsabilizar os membros, quando necessário e falta de atenção aos resultados. Ainda de forma prática ele apresenta atitudes a serem tomadas para essas disfunções.

Outro método de pesquisa que pode ser aplicado é a metodologia reflexiva. Por meio dela, o pesquisador pode analisar os resultados de maneira interpretativa em várias camadas, permitindo a reflexão da reflexão. É possível pensar nos resultados junto ao contexto cultural, político e teórico. Busca a interpretação cuidadosa de dados com verificação, permite liberdade para que a interpretação seja feita não somente com base nas respostas, mas também com os contextos que envolvem o objeto de estudo (VERGARA, 2005).

Os exames de literatura aplicados às pesquisas são suporte para descobertas, validam a necessidade da pesquisa e permitem o acesso a novas literaturas pertinentes. A pesquisa e a literatura caminham juntas, como uma continuidade do processo (BROWN, 2016). Vergara (2005) afirma que já existiu um tempo em que teoria e prática eram vistas de forma independentes. Hoje se sabe que teoria e método são interdependentes, ambos focam no problema de pesquisa. Sendo assim, o próximo capítulo traz à tona a realidade da Receita Federal, com ênfase nas equipes especializadas e regionalizadas.

3 - DIAGNÓSTICO

3.1 ESTRUTURA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

A página institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a define como um órgão específico da estrutura do Ministério da Economia, criada pela Lei 11.457/07, responsável pela administração tributária e aduaneira com o propósito de prover o nosso país dos recursos necessários para assegurar o funcionamento do Estado, para isso conta com uma rede de mais de 22 mil colaboradores distribuídos por todo território nacional, desde das unidades centrais em Brasília e em 10 regiões fiscais, 29 alfândegas, 43 inspetorias, 9 delegacias especializadas, 10 delegacias de julgamento, 70 delegacias, 266 agências, 52 postos de atendimento e 04 adidâncias no exterior. No ano de 2021, a RFB foi responsável pela arrecadação de tributos no valor de 1,87 trilhões de reais, além de subsidiar o executivo federal na formulação de políticas tributárias e aduaneiras, prevenir e combater a sonegação e os ilícitos aduaneiros, lavagem de dinheiro, tráfico internacional de drogas e armas.

A RFB possui atuação nacional, apresentando no vértice da sua organização a estrutura do órgão central. A partir desta, ocorre a distribuição de competências e áreas de atuação por todo território brasileiro. Em primeiro lugar, a estrutura se replica por meio de Regiões Fiscais, composta por uma ou mais estados, seguindo, portanto, critérios geográficos. As 10 Superintendências, conforme figura 03, replicam a sua estrutura novamente em nível local, eixos de atuação operacional, as Delegacias e Inspetorias que, por sua vez; se estruturam matizando a sua replicação, conforme a necessidade e a disponibilidade orçamentaria e de pessoas, em Agências, Alfândegas e Postos de Atendimento. Toda essa estruturação é espelhando em um documento normativo chamado Regimento Interno.

Receita Federal do Brasil - Regiões Fiscais



FIGURA 03 - AS 10 REGIÕES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Fonte: Revista Fato Gerador nº 01, 1º semestre/2011

A 6ª Região Fiscal, por exemplo, tem a sua competência e a sua atuação compreendida no estado de Minas Gerais. Conta com aproximadamente 1699 colaboradores, dos quais 1395 são servidores, distribuídos na estrutura com a seguinte composição de unidades conforme o organograma assim disposto: Superintendência Regional da Receita Federal – SRRF; 1 Alfândega – ALF; 1 Inspetoria – IRF; 1 Delegacia Especializada – DEMAC; 6 Delegacias – DRF; 37 Agências – ARF e 9 Postos de Atendimento – Posto (dados extraídos da intranet e sistemas internos).

Para que possamos ter um ponto de comparação, embora os registros remetam a história da Fazenda Pública à criação da Provedoria Mor da Fazenda Real pelo Erário Régio em 1549, o marco temporal da história contemporânea do Fisco Federal deve ser encontrado na edição do Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968. Em 15 artigos, de redação concisa e linguagem simples, firmou-se modelo cujo efeito permanece atual. Sob certo aspecto,

pode-se afirmar que o tempo trouxe o incremento, mas não mexeu no cerne da estrutura (Estrutura da Receita Federal).

A memória informa que a estrutura de então foi fixada contendo, no eixo vertical da Secretaria da Receita Federal, o Secretário, 10 superintendências regionais, 50 delegacias, 19 inspetorias, 59 agências e 642 postos, e, no eixo horizontal, uma coordenação conforme eixo sistêmico (arrecadação, informações econômico -fiscais, fiscalização e tributação), estruturação que vai sendo replicada em cada nível vertical com adaptações. O decreto extingue a estrutura anterior, que vinha de 1934 (a chamada Direção-Geral da Fazenda Nacional), para configurar notas conceituais que serão as balizas permanentes da instituição: há o acento na hierarquia, como se vê na redação do artigo 2º (“órgão central”, “direção superior”, “administração tributária”, “diretamente subordinada ao Ministério da Fazenda”), a base territorial, conforme a figura 03, como elemento da definição da jurisdição, como se pode entrever no artigo 5º que trata da estrutura interna, a significativa utilização dos verbos no artigo 3º (dentre outros, atuar, dirigir, superintender, orientar, coordenar, propor, articular).

Como acima referido, com a publicação da Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, aprovando o novo Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, foi atualizada a estrutura, contemplando o órgão central, com as atuais coordenações e assessorias, 10 superintendências, 89 Delegacias (incluindo as de Julgamento e as Especializadas), 29 Alfândegas, 43 Inspetorias, 266 Agências e 52 Pontos de Atendimento.

A história da instituição não estará suficientemente narrada se não se atentar a 2005. De fato, com a edição da Medida Provisória 258, de 21 de julho de 2005, iniciou o processo de nascimento da Receita Federal do Brasil com a fusão da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Federal, cuja complexidade monta a tal ordem que ainda não está completamente finalizada nos dias de hoje.

Mais que em qualquer outro momento, a Receita Federal voltou-se para o planejamento, o traço visceral insculpido em seu DNA, o que já pode ser intuído a partir da realização do Seminário Nacional de Planejamento da Receita Federal do Brasil no qual se discute o planejamento estratégico para 2006 (EZEQUIEL, 2018, p. 279).

O passo que nos faz entrar no momento atual da organização será dado com a adoção da metodologia Balanced Score Card que, em 2008, produzirá o primeiro Mapa Estratégico da instituição, reproduzido na figura 04, para vigorar de 2008 a 2011 (EZEQUIEL, 2018, P. 283).

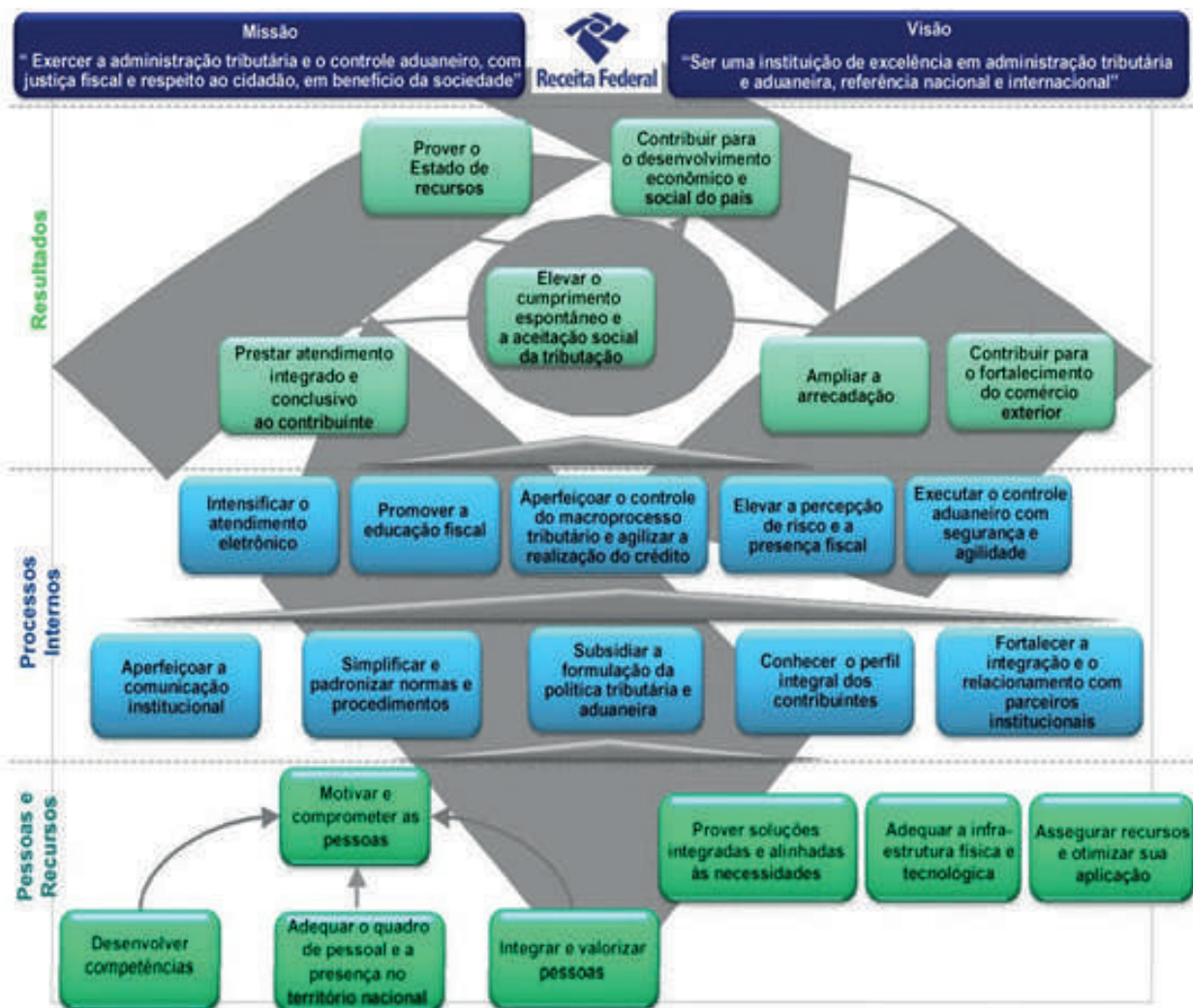


FIGURA 04 – MAPA ESTRATÉGICO RFB 2008-2012.
Fonte: Portaria RFB 1700/2009

O atual plano estratégico da RFB para o período de 2021 a 2023 foi aprovado pela Portaria RFB 5.078 de 29 de dezembro de 2020. Nesse plano consta a missão, que é o porquê da existência da casa, do propósito da instituição, definido como: "Administrar o sistema tributário e aduaneiro contribuindo para o bem-estar econômico e social do país". A visão de futuro é aonde a organização quer chegar, inspirando seguir um caminho para atingir os seus objetivos, no caso da RFB é ser reconhecida como essencial ao progresso do país, engajada na inovação, na promoção da conformidade tributária e aduaneira e na oferta de serviços de excelência à sociedade.

O plano estratégico da RFB elenca os valores que representam a cultura da organização e os princípios éticos que norteiam o comportamento das pessoas da instituição. Para o atual ciclo, os valores da RFB são: integridade, imparcialidade, profissionalismo e transparência. Para retratar a forma como o órgão conduz seus programas, iniciativas, ações e projetos, constam também

princípios de gestão no plano estratégico, que são a eficiência, inovação, valorização das pessoas e a cooperação.

Para atender os desafios impostos pelo mundo contemporâneo, a RFB elegeu cinco objetivos estratégicos, conforme figura 05, para o período 2021 a 2023, quais sejam: aproximar a arrecadação efetiva da potencial; ampliar a conformidade tributária e aduaneira em obediência à legalidade; aumentar a satisfação dos contribuintes; ampliar a segurança e agilidade do comércio exterior; aumentar o engajamento do corpo funcional.



FIGURA 05 – MAPA ESTRATÉGICO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/entidades-vinculadas/autarquias/previc/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/mapa-estrategico-2021-2023.jpg/view>

A RFB, como um órgão de Estado, não visa ao lucro e não entende o termo cliente como as organizações privadas. Cliente, para a RFB, contempla os contribuintes, os cidadãos, a sociedade, o Estado, os parceiros do órgão, todos os intervenientes do ecossistema tributário. Com o intuito de gerar o maior valor possível aos clientes, desde 2011, a RFB organiza e agrupa os processos de trabalho da instituição em um conjunto de atividades que, de forma

integrada, viabiliza o cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição. Tais atividades podem ser entendidas como processos. A cadeia de valor é o principal instrumento utilizado para a implantação de uma cultura de gestão orientada aos processos na Receita Federal, a fim de que ela cumpra sua missão e gere valor para seus clientes.

A estrutura de cadeia de valor permite que a RFB conheça e entenda seus processos de trabalho e utilize essa informação na gestão de processos, gestão de riscos, formulação e gestão da estratégia, gestão de competências, estrutura organizacional, dentre outras aplicações, como a organização de equipes por processo de trabalho.

3.2 EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DAS EQUIPES DA RFB

A estruturação orgânica da instituição sempre primou por organizar-se nacionalmente com a replicação em nível regional e local, ajustada conforme o critério de jurisdição, que prevê como regra de atuação o critério geográfico.

O modelo foi construído, portanto, de modo que os servidores são localizados fisicamente em unidades que, por sua vez, desempenham as atividades sobre um conjunto de pessoas físicas e jurídicas que têm domicílio em determinados municípios, conforme as atribuições de competências que lhes são delegadas pelo Regimento Interno da RFB. Na prática, para dar exemplo, considerando a estrutura anterior ao atual Regimento da 6ª Região Fiscal, cada uma das 13 delegacias espelhava a estrutura da Superintendência, possuindo, portanto, 13 chefes de Arrecadação, 13 de Atendimento e assim por diante. Tal fato ocorre igualmente em cada uma das 10 Regiões Fiscais e se reproduz com mitigações na estrutura das Agências.

Conforme pontuado em entrevista, realizada em março de 2002, por Mário José Dehon São Tiago Santiago, Superintendente Regional da 6ª Região, o critério geográfico está tão introjetado pela RFB e por seus servidores que, até bem pouco tempo, seria impensável que assim não fosse. No entanto, os desafios que a sociedade apresenta à RFB e as características do mundo contemporâneo (complexidade, a ambiguidade, a volatilidade e, sobretudo, a incerteza), obrigam a pensar fora desse critério.

Os gestores vêm tendo de lidar ano após ano com dois fatores: a contínua redução do contingente de pessoal e o contingenciamento de recursos orçamentário a níveis inimagináveis para o regular funcionamento da RFB. O entrevistado acentuou que essa conjuntura se traduz no desafio de se fazer mais com menos, fazer o que a atualidade exige com inovação e criatividade porque a relevância no futuro está relacionada com essa resposta: a RFB é órgão de Estado, portanto, parte essencial na relação com a sociedade, agora e no futuro.

Na mesma entrevista, o Superintendente pontua que o modelo com base em jurisdição geográfica passou a não ser capaz de responder adequadamente, o que levou a se considerar, principalmente a partir dos trabalhos da 3ª e da 6ª Região Fiscal, a construção de modelo em outra base, qual seja a funcional. Relevando-se o critério da jurisdição, a estruturação foi pensada com vistas à criação de equipes que reunissem os servidores que detivessem expertise sobre determinado assunto ainda que não estivessem localizados na mesma cidade e/ou unidade de modo que se afastasse a redundância de trabalhos, se estabelecesse padrão para aquele assunto por aqueles que, de fato, são especialistas, otimizando-se os resultados e desenvolvendo novas competências, habilidades e atitudes pelo progressivo avanço obtido a partir do foco no processo de trabalho específico.

3.3 EQUIPES REGIONALIZADAS E ESPECIALIZADAS

Apesar de as equipes especializadas e regionalizadas fazerem parte do dia a dia da RFB, carecem de material, legislação, informativos ou notícias, de acesso fácil a todos os servidores. Ainda não há um local específico, onde constem o histórico e os motivos pelos quais elas foram instaladas. Essas definições e motivações estão mais vinculadas aos gestores que as implementaram e, quando existem, estão de forma espalhada e de difícil acesso.

Em pesquisa na intranet da RFB, podem ser encontrados, de forma esparsa, notícias, algumas datas em que alguns processos de trabalho se organizaram em equipes especializadas, alguns treinamentos voltados para essas equipes e documentos com apresentações das implementações. Faz-se necessário entrevistas com o corpo da alta gestão, que esteve à frente da implementação, para preencher as lacunas faltantes. Hoje, na 6ª Região Fiscal, a maioria das equipes trabalha de forma regionalizada ou especializada, porém, a comunicação e esclarecimentos aos servidores que trabalham em tais equipes, ou ainda, que queiram integrá-las, não estão agrupadas e acessíveis.

Na mesma intranet, há um Plano de Ação do “Projeto Gestão Equipes por Processo da Gestão do Crédito Tributário da 6ª RF”, documento de junho de 2018. Nele é possível encontrar as justificativas para a implementação desse projeto de especialização. Naquela época, na 6ª RF, existiam 11 Delegacias que replicam em seus quadros as estruturas do crédito tributário. Essa situação mobilizava vários servidores para o mesmo processo de trabalho, replicando atividades que poderiam ser executadas com um maior nível de especialização. Era frequente a redução do quadro de pessoal com aposentadorias e ausência de concursos e foi observado que existiram soluções semelhantes com resultados positivos em Delegacias de Julgamento, Equipes de Isenção de IPI, entre outras.

Esse mesmo documento estabelecia um estudo da viabilidade e a implementação das equipes no processo de trabalho gestão do crédito tributário. Para que o projeto fosse implementado foi necessário realizar a divisão das

equipes e vinculação dos chefes imediatos que estariam subordinados a unidades específicas. A localização física (critério geográfico) não seria mais o quesito de subordinação das equipes. Nascia assim uma nova estrutura que envolvia quebra de jurisdição, novo modelo fundamentado em processos de trabalho e não mais no modelo geográfico e compartilhamento de competências e atribuições entre as unidades.

Os resultados esperados, contidos nesse documento de 2018, eram: maior eficiência; maior especialização das equipes, permitindo ganhos de produtividade e qualidade na execução dos trabalhos; maior integração das pessoas envolvidas em cada processo de trabalho, favorecendo a transferência do conhecimento e de boas práticas; menor custo e complexidade de gerenciamento: um único chefe na região e um único delegado responsável para cada processo de trabalho.

Em maio de 2020, novo Plano de Ação foi efetuado para o mesmo Projeto, também disponível na intranet e em e-processo. Esse novo documento, mais robusto, já conseguia apresentar uma definição para equipe especializada: “A reunião de especialistas em determinado assunto numa só equipe: assim pode ser definida a especialização.”

O Plano de Ação de 2020 demonstrava que a fase de viabilidade e implementação já haviam sido concluídas. Em 2019, todas as equipes da gestão do crédito tributário se tornaram especializadas. Na época foram criadas outras metas mais ligadas ao fluxo e desenvolvimento das equipes, demonstrando uma tendência de aprimoramento e amadurecimento delas. Para chegar nessa nova fase de desenvolvimento, foram largamente utilizadas as tecnologias, para automação de tarefas, capacitações e aprimoramento da comunicação. Nesse novo plano de ação, os objetivos do seguimento do projeto de equipes especializadas eram: diminuição de estruturas replicadas em diversas unidades, padronização do trabalho, com a definição de fluxos e rotinas, centralização de um mesmo supervisor de pessoas, estoques, fluxos e metas que sejam relacionadas ao assunto em questão, com a consequente melhoria da gestão, transformação de generalistas em especialistas, com aumento da produtividade e melhoria na qualidade das entregas, melhor alocação da força de trabalho, com foco nos trabalhos mais relevantes.

Fica evidente que, durante a implementação entre 2018 e 2020, os objetivos foram não só reforçados como mostraram outros ganhos nessa estrutura. A evolução do plano de ação entre esses dois anos mostra como a opção pelo modelo foi acertada. Outro foco desse novo plano foram as lideranças. Os chefes foram vistos como “verdadeiros impulsionadores desse desafiador processo de mudança”; para isso foram desenvolvidas capacitações em gestão, especialmente com foco em gerenciamento e liderança.

Foi apresentada também a metodologia de gestão por horas para o controle de produtividade, utilizando métricas e indicadores objetivos. Essa metodologia

é utilizada também para o acompanhamento do teletrabalho. Para tornar realidade foram efetuados diversas capacitações, conscientização e divulgação do método. Essa metodologia se mostrou eficiente não apenas para controle de produtividade, mas também como um efetivo instrumento gerencial, permitindo que o gestor consiga planejar suas ações com base em critérios objetivos, melhorando a eficiência e desempenho da RFB.

O superintendente regional da RFB, Mário José Dehon São Tiago Santiago, em entrevista realizada no dia 25/03/2022, explicou que, no modelo geográfico, as equipes se replicam em todas as unidades, o que acarreta uma redundância de ações, uma falta de padronização de procedimentos e algumas vezes até resultados diferentes entre unidades. No modelo regional, evolui-se para uma padronização de procedimentos com uma equipe responsável pela atividade ou processo de trabalho, mas há uma concentração do processo decisório na Superintendência. As equipes especializadas também possuem uma abrangência regional, mas distribuem o processo decisório entre as unidades que compartilham o poder decisório, o que otimiza os resultados por possibilitarem mais respostas para os problemas apresentados.

Em pesquisa aplicada aos 14 chefes de divisão da Superintendência Regional da Receita Federal da 6ª Região Fiscal, entre os dias 29/03 e 01/04/2022, com objetivo de identificar a forma como as equipes de cada processo de trabalho se organizam, constatou-se que não existe um consenso sobre os conceitos de equipes especializadas, regionalizadas e geográficas. A pesquisa foi respondida por chefes de 9 processos de trabalho, identificando-se que

- 66% dos processos de trabalho declararam que organizam as equipes sob a forma de equipes especializadas;
- 44% dos processos de trabalho declararam que organizam as equipes sob o modelo geográfico;
- 22% dos processos de trabalho declararam que organizam as equipes sob a forma de equipes regionais
- 33% dos processos de trabalho declararam que organizam as equipes de 2 ou mais forma.

Na mesma pesquisa, foi informado que apenas 44% dos chefes possuem um plano de comunicação específico para divulgar a forma de organização de equipes no seu processo de trabalho e entendimentos diferentes sobre o que seria equipes especializadas, regionalizadas e o modelo geográfico.

3.3 ESTRUTURA DE EQUIPES E ALOCAÇÃO DE PESSOAS

Diante deste novo cenário de equipes regionais e especializadas, a estrutura de muitas equipes da RFB, como demonstrado, passou a ser orientada pelos processos de trabalho e não mais pelo critério geográfico. Por algum tempo, esse processo aconteceu totalmente à margem do Regimento Interno da RFB, só

vindo a refletir na estrutura regimental a partir da publicação, em 27/07/2020, da Portaria ME nº 284, que aprovou o novo Regimento Interno.

Uma alteração tão profunda na estruturação das equipes, naturalmente refletiu também nas pessoas, mais especificamente na forma de alocar as pessoas na RFB. Neste sentido, qualquer análise que envolva o corpo funcional da RFB fica prejudicada sem a correta compreensão da forma peculiar como as pessoas são distribuídas na organização, bem como as variadas modalidades de jornada de trabalho a que podem estar submetidas.

Quando se fala em alocação de pessoas no âmbito do serviço público federal, dois conceitos principais são utilizados: lotação e exercício. Embora não exista uma conceituação normativa ou doutrinária de lotação, há consenso de que corresponde à unidade organizacional a que o servidor está vinculado e onde ele desempenha suas atividades e atribuições de seu cargo. Já o conceito de exercício está explícito no artigo 15 da Lei nº 8112/90 como sendo o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança.

Assim, em um modelo geográfico, o servidor público está vinculado a uma unidade organizacional que é a sua unidade de lotação e exerce as suas atribuições em uma unidade organizacional de exercício subordinada à de lotação. Neste modelo, a unidade de exercício corresponde ainda ao local físico onde o servidor se encontra.

Por muito tempo a alocação do corpo funcional da RFB seguiu este modelo. No entanto, a partir da nova forma de estruturação de equipes na RFB, orientada pelo processo de trabalho, tornou-se necessário incorporar mais um instituto de alocação de pessoas: a localização física. Além da incorporação da localização física, foi dada uma nova interpretação ao conceito de exercício, mantendo-se inalterado o conceito de lotação. Desta forma, hoje na RFB a alocação das pessoas observa os seguintes conceitos:

- Lotação: unidade organizacional de vinculação administrativa do servidor;
- Exercício: setor para o qual o servidor direciona a sua força de trabalho, relacionado ao seu processo de trabalho, ou “para onde” o servidor trabalha. Pode estar subordinado à unidade de lotação do servidor ou a outra unidade de lotação;
- Localização Física: unidade administrativa onde o servidor se encontra fisicamente, podendo corresponder à unidade de lotação ou a outra unidade a esta subordinada, ou “de onde” o servidor trabalha.

Essas mudanças foram implementadas a partir do atual Regimento Interno e, embora não tenham sido exteriorizadas em nenhum ato normativo, algumas normas fazem menção a essa nova dinâmica de alocação de pessoal. Como exemplo, pode ser citada a Portaria RFB nº 1070, de 24 de junho de 2020, publicada no DOU de 26 de junho de 2020. Atualmente, 27,59% dos servidores da RFB estão em exercício em unidade diversa da sua localização física. Na 6ª

RF o percentual é de 35,89%:

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Vinculação	Total de Servidores*	Servidores com exercício diferente da localização física – Absoluto	Servidores com exercício diferente da localização física – Percentual
1ª Região Fiscal	1198	328	27,38%
2ª Região Fiscal	1055	229	21,71%
3ª Região Fiscal	810	232	28,64%
4ª Região Fiscal	1060	297	28,02%
5ª Região Fiscal	902	210	23,28%
6ª Região Fiscal	1393	500	35,89%
7ª Região Fiscal	2018	374	18,53%
8ª Região Fiscal	3930	1140	29,01%
9ª Região Fiscal	1866	771	41,32%
10ª Região Fiscal	1294	317	24,50%
Unidades Centrais	464	14	3,02%
TOTAL	15990	4412	27,59%
* Apenas servidores, excluídos empregados públicos, estagiários e terceirizados			
Fonte: SA3 – 31/03/2022			

Naturalmente, tais mudanças impactaram também nas modalidades de cumprimento da jornada de trabalho na RFB, seja dentro ou fora das instalações físicas das unidades da RFB. Assim, coexistem hoje na RFB, diversas modalidades de trabalho, tais como trabalho remoto, teletrabalho, trabalho presencial, trabalho em atividade externa, de forma a atender as peculiaridades dos processos de trabalho, as necessidades da RFB na gestão da sua força de trabalho, bem como as constantes mudanças nas relações laborais.

Primeiramente, pode-se dividir os colaboradores da RFB em dois grupos: os que trabalham fisicamente nas unidades e os que trabalham fora das unidades. De acordo com dados do Sistema de Apoio às Atividades Administrativas da RFB – SA3, no último dia de março de 2022, o quantitativo de servidores em jornada presencial e em jornada à distância nas unidades da RFB estava distribuído da seguinte forma, conforme figura 06:

JORNADA DE TRABALHO NA 6ªRF - 31/03/2022

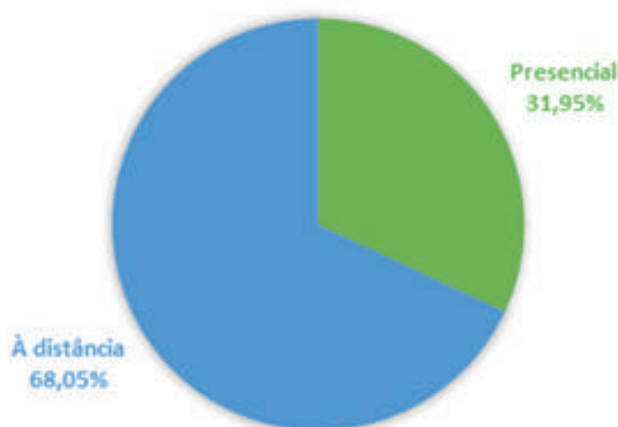


FIGURA 06 - DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES POR TIPO DE JORNADA DE TRABALHO. Fonte: SA3

Dentre aqueles que trabalham nas dependências físicas da RFB, que corresponde a 31,95% dos servidores da 6ªRF, estão considerados tanto os que estão fisicamente na mesma unidade do seu processo de trabalho, quanto os que não estão. Embora todos tenham o trabalho considerado presencial, o segundo grupo está submetido a uma espécie de trabalho remoto, uma vez que sua unidade de localização física não coincide com a de exercício. Os servidores nesta situação têm o exercício vinculado a equipes regionais ou especializadas.

Vale ressaltar que o trabalho presencial fora da unidade de exercício já existia na RFB desde 2013, anteriormente às mudanças nos conceitos de alocação de pessoas, porém era limitado ao instituto denominado Modelo de Dedicção Funcional – MDF, criado e regulamentado por ato normativo interno da RFB que prevê a dedicação, parcial ou integral, de servidores a importantes processos de trabalho que possuam abrangência nacional. Tais servidores são designados para executar atividades expressamente autorizadas em ato específico do Subsecretário-Geral da Receita Federal do Brasil, permanecem lotados em suas unidades administrativas de origem (UO), mas disponibilizam sua força de trabalho para as denominadas Unidades Gestoras da Atividade (UGA).

Aqueles outros que atualmente trabalham fora das dependências da RFB podem ser divididos em três grupos: os que estão em teletrabalho, os que exercem atividade externa e os que estão trabalhando à distância em virtude da pandemia de Covid-19, respaldados por ato normativo do Ministério da Economia. Conforme dados extraídos do SA3, temos a seguinte distribuição, conforme figura 07:

TRABALHO À DISTÂNCIA NA 6ª RF - 31/03/2022

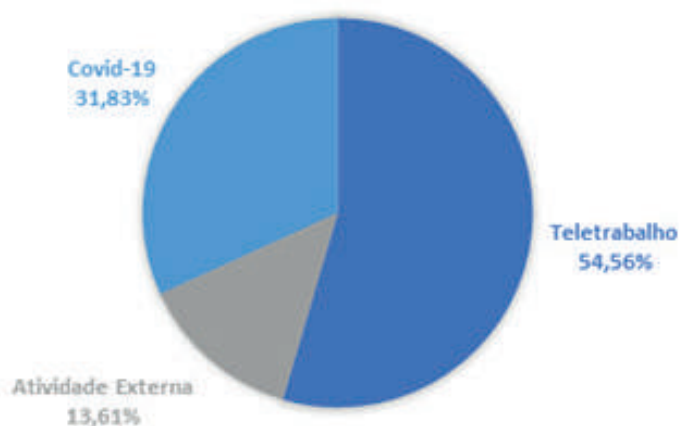


FIGURA 07 - DIVISÃO DOS SERVIDORES QUE TRABALHAM FORA DAS DEPENDÊNCIAS FÍSICAS DA RF06. Fonte: SA3

A atividade externa que existe na RFB insere-se na previsão contida no Decreto nº 1590, de 10 de agosto de 1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, mas especificamente no §4º do artigo 6º:

§ 4º Os servidores, cujas atividades sejam executadas fora da sede do órgão ou entidade em que tenha exercício e em condições materiais que impeçam o registro diário de ponto, preencherão boletim semanal em que se comprove a respectiva assiduidade e efetiva prestação de serviço.

Embora a atividade externa já fosse uma realidade na RFB em virtude da natureza de algumas atividades, a comprovação da assiduidade dos servidores ainda carecia de regulamentação interna, o que ocorreu com a publicação, em 07/12/2021 da Portaria RFB nº 84, de 16 de novembro de 2021. A mesma portaria também definiu as atividades as quais se aplica a atividade externa e estabeleceu o acompanhamento da produtividade dos servidores em atividade externa por meio de metas estabelecidas pelas Coordenações responsáveis pelas atividades.

O teletrabalho na RFB teve início formal em 2012, quando o Ministro de Estado da Fazenda autorizou a realização de uma experiência-piloto, nos termos do que dispõe o §6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995:

§ 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado ou o Presidente do Banco Central do Brasil, no âmbito de suas competências, poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujos teor e acompanhamento trimestral serão publicados no Diário Oficial da União, hipótese em que os servidores envolvidos ficarão dispensados do controle de assiduidade.

Após a autorização ministerial, foi publicada uma portaria normativa

pela RFB e em seguida realizados dois processos seletivos para escolha dos servidores que participaram da experiência-piloto, onde 11 servidores foram selecionados para as atividades de desenvolvimento de sistemas e 65 para as atividades de análise e julgamento de processos administrativos fiscais. Após a seleção, o dia 1 de agosto de 2014 foi a data em os primeiros servidores RFB iniciaram no regime de teletrabalho, dispensados da presença na repartição e do preenchimento de folha de ponto, sendo acompanhados com base na produtividade de seu trabalho. Publicações da época sobre a experiência piloto relataram resultados positivos. Em matéria sobre o assunto na 10ª Edição da Revista Fato Gerador, foram destacados o aumento da produtividade e economia de recursos públicos e a melhoria da qualidade de vida dos servidores.

A autorização ministerial para implementação definitiva do programa de gestão na RFB ocorreu em junho de 2016. No entanto, a regulamentação interna somente ocorreu em julho de 2017 com a publicação da Portaria RFB nº 2383, de 13 de julho de 2017. Nos anos seguintes, o avanço do teletrabalho na RFB ainda ocorreu de forma discreta, com autorização para poucos processos de trabalho.

Podemos considerar o ano de 2020 como um divisor de águas para o avanço do teletrabalho na RFB. Com o início da pandemia Covid-19, o trabalho à distância compulsoriamente tornou-se a regra na instituição, assim como em todo o serviço público federal. Em que pese as muitas dificuldades enfrentadas neste período devido à fragilidade e instabilidade do momento, não há como negar que, vivenciamos um laboratório. A rápida adaptação demonstrou que é possível o teletrabalho sem perda de produtividade e sem comprometer a prestação do serviço público.

Além disso, o teletrabalho, que era antes visto como um benefício somente para o servidor, passou a ser do interesse da administração diante da expressiva redução de custos que proporciona aos cofres públicos. Estudo realizado pelo Ministério da Economia, em 3 de agosto de 2020, mostrou que o Governo Federal reduziu em R\$ 466,40 milhões as despesas administrativas, no período entre abril e junho do mesmo ano, com o teletrabalho dos servidores públicos.

Assim, em julho de 2020 foi publicada a Instrução Normativa SEGEF nº 65/2020, de 30 de julho de 2020, que trouxe novas diretrizes para a implementação do Programa de Gestão, agora chamado de Programa de Gestão e Desempenho – PGD, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federal. A partir de então, instaurou-se uma nova forma de organização da força de trabalho com a substituição do controle da frequência pelo controle das entregas, viabilizando uma maior flexibilidade tanto em relação aos locais de realização das tarefas (presencial, teletrabalho integral, teletrabalho parcial), quanto aos horários de execução (síncrono ou assíncrono). Hoje, diversos órgãos já implementaram os seus programas, de forma que o PGD já se consolidou como ferramenta de gestão. Após intensas discussões internas, o PGD na RFB foi regulamentado pela Portaria RFB nº 68, de 27 de setembro de 2021 e atualmente está autorizado

para praticamente todas as áreas da RFB.

Além do teletrabalho no âmbito do PGD, ainda há servidores executando o trabalho remoto extraordinário, originado por força da pandemia. Embora ambos sejam realizados fora da repartição, é importante distingui-los. Enquanto o trabalho remoto decorrente da pandemia se limita à realização das atividades fora das dependências físicas do órgão, o teletrabalho no PGD tem como foco o controle dos resultados alcançados, das entregas do servidor.

3.4 ORIENTADORES DE GESTÃO DA 6ª RF

Em evento promovido pela 6ª Região Fiscal, em março de 2020, foi exposto que a gestão da 6ª Região Fiscal se apoia em três pilares: tecnologia, processos e pessoas. Diante de um contexto de diminuição do quadro de servidores da RFB, combinado com o aumento das demandas da sociedade e a diminuição dos recursos públicos, a tecnologia é fundamental para automatização dos processos de trabalho e incremento da eficiência. Com advento de soluções tecnológicas, tornando possíveis saltos quantitativos e qualitativos de produtividade, alinhados com uma reorganização dos processos de trabalho, padronização e especialização das atividades, combinando com a diminuição das assimetrias e redundâncias existentes na estrutura organizacional, conseguiu-se desenvolver e aproveitar as pessoas onde elas são mais capacitadas, mudando a organização de um enfoque geográfico para um enfoque orientado a processos de trabalho.

Nesse mesmo evento, foi colocado que outro valor inarredável para a gestão da 6ª Região Fiscal é a generosidade: na RFB não existem espaços para ilhas de excelência. A Administração Tributária é muito importante para o país, e qualquer avanço, conhecimento gerado, deve ser imediatamente compartilhado com toda a instituição e com a sociedade. Atualmente, o Projeto Farol, esteio de vasta gama de inovações na instituição, é disponibilizado na versão Lite do ContAgil para compartilhamento com órgãos externos.

Nesse mundo complexo, onde as relações são cada vez mais fluídas, a gestão da 6ª Região Fiscal busca inovar a todo momento: o que foi realizado no passado não é mais suficiente para que a RFB siga cumprindo sua missão. Na 6ª Região Fiscal, as pessoas possuem autonomia para tentar, o erro é compreendido nos seus limites e tolerado e nenhuma ideia pode ser perdida. A gestão da 6ª Região Fiscal defende que nenhuma oportunidade deve ser desperdiçada, se o cavalo selado passar, deve-se nele montar e rápido.

Com a redução do quadro de colaboradores, outro norteador para gestão da 6ª Região Fiscal é que nenhuma alma pode ser perdida: deve-se desenvolver as pessoas constantemente para prepará-las para os desafios desse novo mundo. Os gestores não podem reclamar que está faltando pessoas: o cobertor não está curto, ele está dobrado. O que se espera das lideranças é que elas criem condições para as pessoas se desenvolverem e criarem soluções.

O mapa estratégico da RFB elenca os valores que movem a instituição: integridade, profissionalismo, imparcialidade e transparência. Na 6ª Região Fiscal, a transparência permeia todas as ações visando gerar confiança, tanto interna dos colaboradores, quanto externa, todos intervenientes da relação jurídico-tributária. É um norte para a RFB nesse ciclo estratégico ampliar a conformidade tributária e aduaneira, em obediência à legalidade, o que, na 6ª Região Fiscal, é entendido como aplicável tanto para fora como para dentro. Para o público externo, rompendo com a cultura do embate, de uma visão exclusivamente fiscalista, para uma postura mais colaborativa e de cooperação com os participantes do ecossistema tributário. Para dentro, obedecendo as normas que definem que devemos atender as demandas dos contribuintes em tempo razoável e prestando contas para a sociedade.

No evento realizado em 16/06/2020, para avaliação das regiões fiscais, o superintendente da RFB na 6ª Região Fiscal, Mário José Dehon São Thiago Santiago, disse:

Na 6ª Região Fiscal nós trabalhamos os processos como agricultor trabalha o agronegócio, por atacado, em lote, todos de uma vez, mas as pessoas, nós cuidamos como um japonês cuida de um bonsai, raiz por raiz, folha por folha, uma atenção individualizada para que as pessoas sejam preparadas para essa nova forma de trabalho.

Outro aspecto fundamental na gestão da 6ª Região Fiscal é a comunicação institucional: sempre com um discurso único e alinhado ao propósito institucional, assumindo diferentes abordagens de acordo com o público, externo ou interno. A comunicação é muito relevante nesse cenário de equipes remotas e teletrabalho, para manter o engajamento dos colaboradores.

A atual gestão da 6ª Região Fiscal entende que o porquê da RFB é construir um país melhor, transformando a sociedade, que sem Administração Tributária não existe estado democrático de direito, que o trabalho da RFB é o alicerce do estado brasileiro.

3.5 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL PILOTO DA 6ª REGIÃO FISCAL

O diagnóstico organizacional foi aplicado por meio de formulário eletrônico entre os dias 25 de novembro a 20 de dezembro de 2021 aos 175 servidores localizados fisicamente na circunscrição da delegacia da Receita Federal do Brasil – DRF em Varginha. A DRF Varginha possui 10 Agências da Receita Federal – ARF distribuídas em 577 mil quilômetros quadrados com uma população atendida de aproximadamente 2,7 milhões de pessoas (Regimento Interno – Portaria RFB nº 284/2020).

3.5.1 DEFINIÇÃO DO ESCOPO DA PESQUISA

A transformação organizacional da RFB, cujo desenvolvimento se processa paralelamente à especialização e à regionalização, passa pelo planejamento. O planejamento, interrelacionado à inovação, foi trazido ao mais recente mapa estratégico da RFB como um princípio de Gestão e sua estrutura organizacional, revista também recentemente, passou a refletir tal princípio.

No âmbito da 6ª Região Fiscal, o Serviço de Planejamento Avaliação e Controle (SEPAV06) atua diretamente ligado ao gabinete da superintendência e conectado ao Laboratório de Inovação (LABIN06). Esta estrutura busca amparar a gestão para o controle e acompanhamento das metas de rotina e projetos especiais, para a coordenação das ações que exigem a integração das equipes de trabalho e para o desenvolvimento de iniciativas de inovação, incrementais e disruptivas, que aprimorem os processos de trabalho e os resultados institucionais. Foi neste contexto que, em 2021, a SEPAV06 recebeu do gabinete da 6ª Região Fiscal a missão de elaborar um diagnóstico organizacional para compreender como se dava a aderência de suas equipes especializadas aos construtos centrais da gestão: propósito, confiança e autonomia, pilares centrais do objetivo estratégico da alta performance.

A partir da compreensão da encomenda dos gestores, a SEPAV06 buscou a construção do projeto em parceria com a Divisão de Gestão de Pessoas da 6ª Região Fiscal (DIGEP06). Das primeiras reuniões, resultaram os pressupostos do diagnóstico e sua convergência com o trato da cultura organizacional, ou seja, como se dava nas equipes e nos colaboradores a absorção dos valores inerentes aos construtos centrais de gestão na 6ª Região Fiscal.

Num ambiente de profunda e rápida transformação, direcionada a partir das necessidades expostas anteriormente e com as diretrizes intuídas pela gestão, a encomenda do diagnóstico evidentemente se voltava à compreensão e, se possível à mensuração, da convergência da cultura organizacional. Em outras palavras, a necessidade estabelecida pela gestão era, prioritariamente, a informação sobre em que passo, em que medida e com qual grau de variação, as equipes e as pessoas submetidas à nova realidade da especialização/regionalização estavam construindo uma nova cultura organizacional, e em que medida essa construção era convergente com os construtos centrais estabelecidos para alta performance. Tratava-se, portanto, de um grande desafio, desde a concepção do projeto, passando pela sua aplicação até a produção de resultados significativos que conferissem informação útil à tomada de decisão.

Nesse contexto, era preponderante para a investigação compreender, além dos aspectos da cultura organizacional mais evidentes, aqueles outros menos visíveis e de difícil compreensão.

3.5.2 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO

O diagnóstico organizacional no serviço público ainda é prática insipiente. Em pesquisa de experiências interna e externas que nos servissem de base para a construção do projeto, foram identificados alguns casos mais relacionados à pesquisa de clima organizacional. Em 2013, a RFB realizou Pesquisa de Cultura e Clima Organizacional, com consultoria da Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo explícito de "proporcionar a seus servidores uma maior integração, racionalização no uso dos bens e recursos públicos, capacitação e comprometimento com a cadeia de valor e mapa estratégico" da instituição. Esta pesquisa teve um amplo escopo, abordando também a percepção de imagem institucional.

Também se encontram, no acervo da 8ª Região Fiscal, algumas experiências interessantes nesse campo. Em 2014, realizou-se Pesquisa de Ambiência e mais recentemente, em 2020, teve início o Projeto Conviver "nascido da necessidade de se oferecer aos servidores a oportunidade de dialogar sobre questões que, nos últimos tempos, levaram à deterioração do clima organizacional". Mais recentemente, em 2020, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia iniciou a primeira Pesquisa de Clima Organizacional do Governo Federal, voltada aos servidores estatutários da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, com pretensão de reaplicação bianual. Dentre os órgãos da administração pública federal, a melhor referência encontrada foi a experiência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que realiza pesquisa de clima organizacional anual, com metodologia parcialmente aplicável aos propósitos da 6ª Região Fiscal da RFB.

Ainda que se encontrasse amparo na experiência pregressas, como os objetivos eram bastante específicos e envolviam outros aspectos de investigação, como o aprofundamento da compreensão das facetas motivacionais, a investigação das necessidades baixo e alto nível (Chiavenato, 2009, p. 594), o comportamento das lideranças e sobretudo a aderências aos construtos de gestão, a construção metodológica da pesquisa teve um elevado grau de ineditismo.

Com os pressupostos do máximo rigor estatístico e da mensurabilidade, estabeleceram-se como pressupostos da aplicação:

- a. O alinhamento ao Mapa Estratégico da RFB: Missão, Visão, Objetivos e Valores;
- b. O alinhamento dos Construtos da Pesquisa aos princípios de gestão da 6ª Região Fiscal: Propósito, Confiança e Autonomia;
- c. A definição do diagnóstico organizacional como política continuada, para análise comparativa e aprimoramento continuado da gestão;
- d. Sua aplicação universal, anônima, prática e econômica; e
- e. Estruturação da pesquisa voltada à produção de subsídios claros e objetivos à tomada de decisão.

A partir dessas premissas e pressupostos, passou-se à estruturação da pesquisa, definindo-se seus construtos (mesmos princípios de gestão da 6ª Região Fiscal: Propósito, Confiança e Autonomia), elementos e subelementos, com tal grau de especificação que nos permitisse identificar, diretamente, as variáveis observáveis e, indiretamente, as variáveis latentes que nos importavam, especialmente voltadas à investigação da aderência individual, segmentada (por gênero, por cargo, por perfil etário, etc.) e agregada (por equipe, por área de negócio, por Unidade, etc.) aos construtos de gestão, ou seja, a convergência existente entre os valores individuais e de diferentes agrupamentos, formais ou informais, e os valores institucionais.

3.5.3 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA DE APLICAÇÃO

Como atores envolvidos no fenômeno, buscou a equipe envolvida com o projeto a maior isenção possível, bem como o maior rigor científico. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi baseada nos métodos observacional e estatístico, como pesquisa explicativa, ou seja, cuja preocupação central é identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2008, p. 28-29) e aplicada por meio de levantamento de campo (survey).

Dada a complexidade e o ineditismo do projeto, optou-se pela aplicação prévia a um universo reduzido e representativo de servidores, como piloto da aplicação geral ao universo de servidores da 6ª Região Fiscal. Embora cientes de que a aplicação no formato do piloto reduziria substancialmente o grau de confiança estatístico dos resultados, a decisão voltou-se a esta solução pela oportunidade de calibragem da aplicação e aferição da correção metodológica.

Assim, o piloto da pesquisa de diagnóstico organizacional foi aplicado por meio de formulário eletrônico entre os dias 25 de novembro a 20 de dezembro de 2021, disponibilizado aos 175 servidores vinculados à Delegacia da Receita Federal do Brasil – DRF em Varginha/MG, Unidade representativa do universo da 6ª Região Fiscal posto que abarca equipes regionais especializadas na gestão do crédito tributário e na fiscalização, atividades de gestão, atendimento e administração aduaneira. A DRF em Varginha/MG circunscreve, além de sua sede, 10 Agências da Receita Federal – ARF distribuídas por 577 mil quilômetros quadrados, com uma população atendida de aproximadamente 2,7 milhões de pessoas (Regimento Interno – Portaria RFB nº 284/2020).

Do universo de 175 servidores obteve-se 89 respostas, por meio de formulário digital. Portanto, a amostra obtida foi superior a 50%. Como piloto em um universo populacional reduzido (175) interessava mais o nível de confiança (frequência com que o parâmetro de interesse é capturado dentro do intervalo) do que a margem de erro (máxima de erro dos resultados da pesquisa com base na amostra selecionada). Assim, para se obter um nível de confiança

de 99% com uma margem de erro de 10% necessitava-se de, pelo menos, 86 respostas. Dentro do propósito do piloto, as bases estatísticas restaram cumpridas. Numa aplicação universal em toda 6ª Região Fiscal, a se repetir um índice de respostas próximo ao do piloto, é bastante plausível se manter o nível de confiança de 99% com redução da margem de erro para aquém de 5%.

Pode-se definir questionário como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc. (GIL, 2008, p. 121). O conjunto de variáveis observáveis, portanto, obedeceu à segmentação dos construtos em elementos, e destes em subelementos, de modo que o conjunto de variáveis observáveis propostas pudesse produzir informação suficiente ao diagnóstico organizacional. A descrição da natureza de cada subelemento consta do quadro da figura 08:

CONSTRUTOS			
	Elementos	Subelementos	Descrição
PROPÓSITO	Pessoal	Remuneração	sentimento em relação à remuneração
		Carreira	sentimento em relação à configuração do cargo/carreira
		Permanência	sentimento em relação à continuidade do trabalho na RFB
	Institucional	Identificação	sentimento em relação ao órgão/função/valores institucionais
		Engajamento	perspectiva de engajamento presente/futuro
		Planejamento	identificação com a estratégia/planejamento do órgão
	Motivacional	Reconhecimento	sentimento em relação ao reconhecimento do seu trabalho
		Desenvolvimento	perspectiva de desenvolvimento profissional
		Valorização (apreciação)	sentimento em relação à ser levado em consideração em suas ideias/iniciativas
CONFIANÇA	Organizacional	Estrutura Organizacional	adequação da estrutura organizacional à sua concepção pessoal
		Instalações e Equipamento	adequação da oferta de equipamentos e instalações para realização do trabalho
		Modalidade de Trabalho	adequação à modalidade atual e intenção de mudança (teletrabalho, etc.)
		Suporte	adequação da estrutura/meios de suporte técnico ao trabalho
	Relacional	Comunicação	sentimento em relação aos meios/rotina/frequência da comunicação interna
		Integração	sentimento em relação à sua integração com sua equipe/unidade/corpo funcional
	Liderança	Responsividade	adequação da solução tempestiva de problemas/demandas/conflitos pela chefia
		Interação	adequação da comunicação/reuniões/tratamento da chefia para a equipe
AUTONOMIA	Pessoal	Rotina de Trabalho	sentimento em relação à rotina de trabalho dentro de sua equipe/unidade
		Carga de Trabalho	adequação da carga de trabalho/metabolismo/métrica
	Institucional	Domínio dos Processos de Trabalho	sentimento em relação ao domínio técnico dos processos de rotina
		Treinamento e Capacitação	necessidade de capacitação técnica e treinamentos necessários ao trabalho
	Motivacional	Avaliação do Desempenho	autoavaliação de desempenho/sentimento em relação à avaliação
		Controle de Frequência	sentimento em relação às modalidades de controle de frequência

FIGURA 08 – CONSTRUTOS APLICADOS NA PESQUISA

O questionário de aplicação foi elaborado a partir de variáveis observáveis (perguntas) para aferição da aderência aos indicadores gerais (por construto), agregados (por subelemento e elemento). Após análise de quase 100 variáveis observáveis de interesse propostas pelo grupo de trabalho, chegou-se ao número final de 56 perguntas que, agregadas a um breve questionário de qualificação (que permite traçar o perfil do respondente sem identificá-lo), permitiriam, além da aferição direta das variáveis observáveis e de seus agregados, a investigação de inúmeras variáveis latentes por meios do cruzamento de resultados entre

as próprias variáveis observáveis e entre estas e os elementos de identificação (questionário de identificação). O tempo estimado para resposta foi calculado (após testes de aplicação) em 20 minutos.

As perguntas (variáveis observáveis) aplicadas à pesquisa são descritas nas tabelas 02-A, 02-B e 02-C.

TABELA 02-A - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO “PROPÓSITO”

Nº	Variável Observável	Construto	Elemento	Subelemento
1	Considero minha remuneração adequada.	Propósito	Pessoal	Remuneração
2	Considero que o plano de carreira de meu cargo tem regras justas e adequadas de promoção e progressão.	Propósito	Pessoal	Carreira
3	Pretendo me aposentar em meu cargo atual.	Propósito	Pessoal	Carreira
4	Está aberto a assumir cargo de chefia/assessoramento na RFB ou, se já o ocupa, a permanecer nessa condição.	Propósito	Pessoal	Permanência
5	Não pretendo mudar de área dentro da RFB nos próximos dois anos por estar satisfeito com minhas funções atuais.	Propósito	Pessoal	Permanência
6	Posso aceitar uma proposta de mudança de área na RFB se julgá-la positiva para meu crescimento profissional.	Propósito	Pessoal	Permanência
7	Considero que o papel institucional da RFB é relevante para o país e a sociedade.	Propósito	Institucional	Identificação
8	Considero que as ações estratégicas da RFB se alinham à sua visão de futuro.	Propósito	Institucional	Identificação
9	A gestão da 6ª Região Fiscal valoriza a participação e o engajamento das pessoas nos seus projetos institucionais.	Propósito	Institucional	Engajamento
10	Faz parte da cultura da 6ª Região Fiscal o posicionamento crítico e a abertura à mudança.	Propósito	Institucional	Engajamento
11	Você percebe que os chefes participam efetivamente do processo decisório na 6ª Região Fiscal.	Propósito	Institucional	Engajamento
12	As decisões na 6ª Região Fiscal são tomadas por gestores que conhecem a realidade das equipes/setores.	Propósito	Institucional	Engajamento
13	Na 6ª Região Fiscal são estabelecidos métodos/padrões de trabalho visando a eficiência e eficácia dos processos de trabalho.	Propósito	Institucional	Planejamento
14	Na 6ª Região Fiscal as atribuições de cada unidade/setor/equipe estão bem definidas	Propósito	Institucional	Planejamento
15	Na RFB os processos de trabalho são continuamente revisados e aprimorados, eliminando-se atividades que não agregam valor.	Propósito	Institucional	Planejamento
16	As chefias de unidade/equipe/setor têm acesso a informações e estratégias que auxiliam nas suas decisões.	Propósito	Institucional	Planejamento
17	Sinto que meu trabalho é reconhecido pelos colegas e administradores.	Propósito	Motivacional	Reconhecimento
18	Considero que meu trabalho é relevante para o cumprimento da missão institucional da RFB.	Propósito	Motivacional	Reconhecimento
19	Tenho recebido oportunidades para o meu desenvolvimento profissional (cursos, treinamentos, palestras, congressos, etc.).	Propósito	Motivacional	Desenvolvimento
20	O conteúdo dos cursos/treinamentos disponibilizados aos servidores atende à minha real necessidade.	Propósito	Motivacional	Desenvolvimento
21	Sinto-me desafiado profissionalmente em meu trabalho cotidiano na RFB.	Propósito	Motivacional	Valorização
22	Aplico minhas principais habilidades e conhecimentos em trabalho cotidiano na RFB.	Propósito	Motivacional	Valorização

A Tabela 02-A apresenta as perguntas necessárias para a investigação da aderência do respondente ao construto “propósito”. Cada pergunta também está classificada por elemento e subelemento, para a investigação de suas aderências específicas.

TABELA 02-B - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO “CONFIANÇA”

Nº	Variável Observável	Construto	Elemento	Subelemento
23	Considero que o organograma atual da RFB é adequado aos recursos humanos, tecnológicos e orçamentários disponíveis.	Confiança	Organizacional	Estrutura Organizacional
24	Considero positivo que a RFB tenha orientação organizacional segundo seus processos de trabalho.	Confiança	Organizacional	Estrutura Organizacional
25	Estou satisfeito(a) com os meios (equipamentos, mobiliário, instalações) disponibilizados para a realização do meu trabalho.	Confiança	Organizacional	Instalação e Equipamentos
26	Estou satisfeito com minha atual modalidade de trabalho (trabalho presencial, teletrabalho, regime de plantão, etc.)	Confiança	Organizacional	Modalidade de Trabalho
27	Quando preciso de orientação/suporte para assuntos da gestão de pessoas, há acesso fácil e solução rápida.	Confiança	Organizacional	Suporte
28	Quando preciso de suporte da tecnologia da informação, há acesso fácil e solução rápida.	Confiança	Organizacional	Suporte
29	Em minha equipe/setor, a opinião das pessoas é incentivada e considerada para tomada de decisão.	Confiança	Relacional	Comunicação
30	Quando as minhas sugestões não são atendidas, sou informado(a) dos motivos do não atendimento.	Confiança	Relacional	Comunicação
31	As informações que necessito para as minhas atividades de trabalho são obtidas em tempo hábil.	Confiança	Relacional	Comunicação
32	Existe troca de informações entre as áreas/equipes/projeções sobre processos e fluxos de trabalho.	Confiança	Relacional	Integração
33	Você se sente respeitado(a) quando expõe sua opinião em sua equipe/setor de trabalho	Confiança	Relacional	Integração
34	De maneira geral, existe um bom relacionamento entre as pessoas da sua equipe/setor de trabalho.	Confiança	Relacional	Integração
35	Há compartilhamento do conhecimento entre as pessoas de sua equipe/setor de trabalho.	Confiança	Relacional	Integração
36	Sua chefia imediata busca solucionar tempestivamente os problemas da sua equipe/setor de trabalho.	Confiança	Liderança	Responsividade
37	A administração da 6ª Região Fiscal promove satisfatoriamente a integração, orientação e capacitação de suas equipes/setores.	Confiança	Liderança	Responsividade
38	Na 6ª Região Fiscal existe direcionamento para resultados e clareza quanto aos objetivos de trabalho.	Confiança	Liderança	Responsividade
39	Sua chefia imediata atua nas causas dos problemas da equipe/setor de trabalho e não apenas trata os efeitos.	Confiança	Liderança	Interação
40	Sua chefia imediata não busca culpados e, sim, soluções para os problemas.	Confiança	Liderança	Interação
41	Você se sente à vontade para falar dos seus problemas/dificuldades de trabalho com sua chefia imediata.	Confiança	Liderança	Interação
42	A colaboração em equipe é estimulada em sua equipe/setor de trabalho.	Confiança	Liderança	Interação
43	As reuniões de trabalho que você participa são produtivas.	Confiança	Liderança	Interação

A Tabela 02-B apresenta as perguntas necessárias para a investigação da aderência do respondente ao construto “confiança”. Cada pergunta também está classificada por elemento e subelemento, para a investigação de suas aderências específicas.

TABELA 02-C - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO "AUTONOMIA"

N	Variável Observável	Construto	Elemento	Subelemento
44	Estou satisfeito(a) com a natureza das atividades que realizo no meu trabalho cotidiano.	Autonomia	Pessoal	Rotina de Trabalho
45	Estou satisfeito(a) com a rotina das reuniões de minha equipe/setor de trabalho.	Autonomia	Pessoal	Rotina de Trabalho
46	A carga de trabalho que preciso cumprir é adequada.	Autonomia	Pessoal	Carga de Trabalho
47	A divisão do trabalho na minha equipe/setor de trabalho é bem definida.	Autonomia	Pessoal	Carga de Trabalho
48	Sou estimulado(a) a desempenhar minhas funções e solucionar problemas com autonomia.	Autonomia	Institucional	Domínio do Processo de Trabalho
49	Desempenho minhas funções com segurança, desenvoltura e tempestividade.	Autonomia	Institucional	Domínio do Processo de Trabalho
50	Fui devidamente ambientado e acolhido sempre que assumi novos processos de trabalho ou migrei de setor/equipe.	Autonomia	Institucional	Treinamento e Capacitação
51	Recebo treinamentos para melhorar o meu trabalho frequentemente.	Autonomia	Institucional	Treinamento e Capacitação
52	Os treinamentos que recebo têm me ajudado a melhorar meu trabalho.	Autonomia	Institucional	Treinamento e Capacitação
53	Minha chefia imediata discute comigo os pontos fortes e fracos do meu desempenho.	Autonomia	Motivacional	Avaliação de Desempenho
54	Sintome à vontade com avaliações institucionais de desempenho a que estou submetido.	Autonomia	Motivacional	Avaliação de Desempenho
55	Considero que, de um modo geral, a política de aferição de frequência na RFB é adequada.	Autonomia	Motivacional	Controle de Frequência
56	Considero que as metas/métricas estabelecidas para meus processos de trabalho são adequadas.	Autonomia	Motivacional	Controle de Frequência

A Tabela 02-C apresenta as perguntas necessárias para a investigação da aderência do respondente ao construto "autonomia". Cada pergunta também está classificada por elemento e subelemento, para a investigação de suas aderências.

Observe-se que a ordem de apresentação das perguntas aos respondentes no formulário digital foi aleatória e que todas elas têm o mesmo sentido de orientação (quanto maior a expressão de concordância, maior o grau de aderência ao construto, elemento ou subelemento).

Já o questionário de qualificação, que permite traçar o perfil do respondente sem identificá-lo, tem a seguinte configuração, conforme tabelas 03-A e 03-B, separadas apenas para melhor visualização:

TABELA 03-A – ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

Elemento de Identificação do Respondente			
1 - Cargo	2 - Gênero	3 - Função Gerencial	4 - Unidade de Exercício
Agente Administrativo	Masculino	Assessoramento	Agência
Analista-Tributário	Feminino	Chefe de Equipe	Alfândega
ASS - Analista Seguro Social		Chefe de Seção ou Serviço	Delegacia
ATA - Nível Médio		Delegado	Superintendência
ATA - Nível Superior		Nenhum	
Auditor-Fiscal		Superintendente	
PECAZ - Outros			
Serpro			
Terceirizado			
TSS - Técnico Seguro Social			

A Tabela 03-A apresenta a primeira parte dos elementos de identificação do respondente, qualificando-o quanto ao seu cargo, gênero, ocupação de função gerencial e/ou de assessoria e o tipo de Unidade em que tem exercício.

TABELA 03-B – ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

Elemento de Identificação do Respondente			
5 - Processo de Trabalho	6 - Trabalha em Equipe Especializada?	7 - Modalidade de Trabalho	8 - Horizonte Tempo p/ Aposentadoria
Adm. Aduaneira	Sim	Teletrabalho	Aposentadoria em mais de 20 anos
Atendimento	Não	Trabalho remoto	Aposentadoria entre 10 e 20 anos
Comunic. E Cidadania Fiscal		Trabalho presencial	Aposentadoria entre 5 e 10 anos
Controle Processual	Identif. Equipe Especializada (se sim)		Aposentadoria em até 5 anos
Fiscalização			
Gestão de Pessoas	AUTOINFR		
Gestão do Créd. Tributário	CAE/EGAR		
Monit. Maiores Contribuintes	Caixa corporativa		
Plan., Avaliação e Controle	Caixa corporativa 06		
Programação e Logística	Chat RFB		
Tec. Segurança da Informação	Conferência remota		
Vigilância e Repressão	Contproc		
	CONT. PROCESSUAL - SECOP		
	CTSJ/ECOJ/DEVAT06		
	DEVAT/REVPREV		
	EATRE		
	EATRE 1 - EQ LDC /EATRE 2 - EQ CAEPF		
	EATRE CNPJ		
	EATRE 2		
	EBEN		
	ECOJ-INFOM5		
	EOBRA NACIONAL		
	EqAud - PIS/Cofins		
	EQAUD-IPi		
	Eqcre		
	EQPAR		
	EQPAR-DEVAT06-VR		
	EQRAT07/EQPAR/DRF/BHE/DEVAT06		
	Eq. Atendimento Regional (EATRE)		
	Equipe de Controle Processual		
	EQ. FISCALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA 3		
	EQRAT2/BHE		
	Eq. Esp. Fiscal. de Pessoa Física - PF 2		
	Eq. Esp. Despacho - Reg. Aduaneiros		
	Fiscalização Faz. de Pessoa Física		
	Fiscalização Pessoa Física		
	IPI PIS COFINS		
	MALHA EFI - DEFIS 06 VR		
	Obras		
	REVISÃO DE LANÇAMENTO - PJ		
	RF06-DEVAT06-ECOB-COB		
	SECOP		
	TI		
	VR 06RF SECOP		

A Tabela 03-B complementa os elementos de identificação do respondente, qualificando-o quanto ao processo de trabalho em que atua, sua inserção em equipe especializada (com indicação da equipe, quando a integra), modalidade de trabalho e horizonte de tempo para aposentadoria.

Todos esses elementos de qualificação nos permitem alcançar, pelo cruzamento de dados das variáveis observáveis, as variáveis latentes, que conferem mais precisão ao diagnóstico para tomada de decisão gerencial.

A partir da construção dos elementos estruturais da pesquisa - dados de identificação do perfil do respondente e variáveis observáveis (perguntas), classificadas por construto, elemento e subelemento -, restava a construção de indicadores que permitissem mensurar as respostas e identificar a aderência do respondente a cada uma das variáveis observáveis, bem como agregar os resultados de cada uma destas observáveis dentro de seus agrupamentos (construto, elemento e subelemento) e identificar variáveis latentes por meio da segmentação dos resultados segundo os perfis de identificação (gênero, cargo, área de negócio da RFB etc.).

3.5.4 CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES

Boa parte das variáveis na pesquisa social só pode ser mensurada adequadamente a partir da identificação de certo número de indicadores. É o caso, por exemplo do "status socioeconômico" e de outras variáveis complexas, que envolvem múltiplas dimensões. A mensuração de uma variável desse tipo exige primeiramente o estabelecimento de suas dimensões. Para cada uma dessas dimensões serão selecionados um ou mais indicadores. Para cada indicador será selecionada uma escala. Por fim, essas escalas serão integradas de maneira tal que se obtenha um valor total, que é denominado índice. (GIL, 2008, p. 83).

No escopo do diagnóstico organizacional, para cada variável observável foi apresentado ao respondente o mesmo dimensionamento, com direcionamento orientado no sentido da aferição direta da aderência do respondente ao subelemento específico e de modo a, a partir de cada subelemento, podermos agregar os resultados por elemento e por construto. A escala estabelecida para as respostas a cada variável observável consta na figura 09:

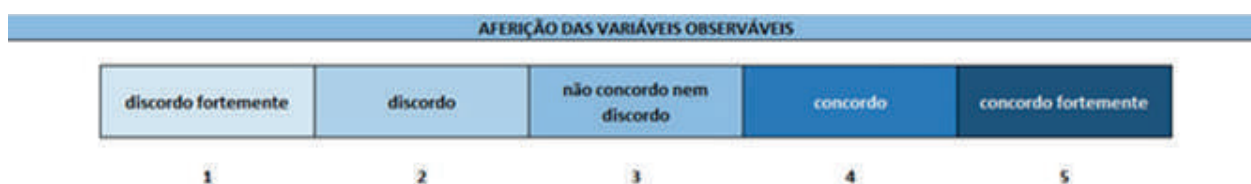


FIGURA 09 – ESCALA PARA RESPOSTAS

O Grau de Concordância (GC) é calculado, em percentual, pela aplicação simples da razão entre a frequência de respostas positivas, "concordo" e "concordo fortemente", e o total de respostas, na fórmula ilustrada na figura 10:

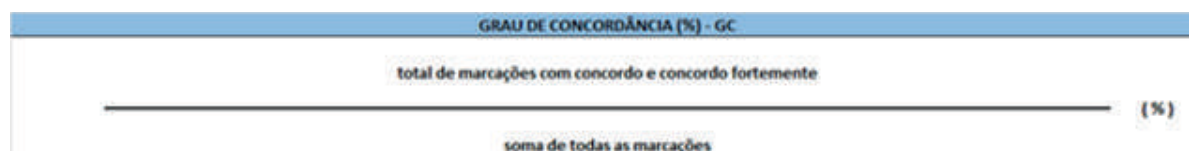


FIGURA 10 – FÓRMULA DO GRAU DE CONCORDÂNCIA

A partir do Grau de Concordância chega-se ao Grau de Aderência (GA) pela aplicação simples do GC encontrado para cada variável observável, subelemento, elemento ou construto à Escala de Aderência, ilustrada na figura 11:

GRAU DE ADERÊNCIA - GA						
péssimo	muito ruim	ruim	regular	bom	muito bom	excelente
GC ≤ 10%	10% < GC ≤ 20%	20% < GC ≤ 40%	40% < GC ≤ 60%	60% < GC ≤ 80%	80% < GC ≤ 90%	GC > 90%

FIGURA 11 – ESCALA DE ADERÊNCIA

3.5.5 RESULTADOS DA PESQUISA

Encerrado o período determinado para coleta das respostas em formulário, com 89 respostas de um universo total (população) de 175 servidores, colheram-se os resultados brutos em planilha de dados, passando-se ao tratamento dos dados conforme a metodologia estabelecida para a pesquisa. Cabe ressaltar que a análise por meio de software de planilha de dados só foi possível em virtude do universo restrito de aplicação (89 respostas). Dado o grau de detalhamento do questionário e das possibilidades de análise (variáveis observáveis, agregados de elementos e construtos e variáveis latentes a partir do cruzamento de dados entre variáveis observáveis e entre estas e os dados de qualificação do respondente), para a aplicação na população total de servidores da 6ª Região Fiscal recomenda-se a criação de automatizações de ciência de dados, tanto para o tratamento dos dados quanto para a extração de informação à tomada de decisão.

Para cada variável observável (pergunta) aferiu-se o Grau de Concordância (GC) e o Grau de Aderência (GA) a partir do universo de respostas. A Tabela 04-A apresenta os indicadores de cada uma das variáveis observáveis agrupadas no construto "propósito".

TABELA 04-A - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO "PROPÓSITO"

N.º	Variável Observável	Grau de Concordância	Grau de Aderência
1	Considero minha remuneração adequada.	18%	MUITO RUIM
2	Considero que o plano de carreira de meu cargo tem regras justas e adequadas de promoção e progressão.	17%	MUITO RUIM
3	Pretendo me aposentar em meu cargo atual.	58%	REGULAR
4	Está aberto a assumir cargo de chefia/assessoramento na RFB ou, se já o ocupa, a permanecer nessa condição.	24%	RUIM
5	Não pretendo mudar de área dentro da RFB nos próximos dois anos por estar satisfeito com minhas funções atuais.	52%	REGULAR
6	Posso aceitar uma proposta de mudança de área na RFB se julgá-la positiva para meu crescimento profissional.	65%	BOM
7	Considero que o papel institucional da RFB é relevante para o país e a sociedade.	98%	EXCELENTE
8	Considero que as ações estratégicas da RFB se alinham à sua visão de futuro.	75%	BOM
9	A gestão da 6ª Região Fiscal valoriza a participação e o engajamento das pessoas nos seus projetos institucionais.	81%	MUITO BOM
10	Faz parte da cultura da 6ª Região Fiscal o posicionamento crítico e a abertura à mudança.	75%	BOM
11	Você percebe que os chefes participam efetivamente do processo decisório na 6ª Região Fiscal.	62%	BOM
12	As decisões na 6ª Região Fiscal são tomadas por gestores que conhecem a realidade das equipes/setores.	57%	REGULAR
13	Na 6ª Região Fiscal são estabelecidos métodos/padrões de trabalho visando a eficiência e eficácia dos processos de trabalho.	70%	BOM
14	Na 6ª Região Fiscal as atribuições de cada unidade/setor/equipe estão bem definidas	61%	BOM
15	Na RFB os processos de trabalho são continuamente revisados e aprimorados, eliminando-se atividades que não agregam valor.	37%	RUIM
16	As chefias de unidade/equipe/setor têm acesso a informações e estratégias que auxiliam nas suas decisões.	57%	REGULAR
17	Sinto que meu trabalho é reconhecido pelos colegas e administradores.	60%	REGULAR
18	Considero que meu trabalho é relevante para o cumprimento da missão institucional da RFB.	94%	EXCELENTE
19	Tenho recebido oportunidades para o meu desenvolvimento profissional (cursos, treinamentos, palestras, congressos, etc.).	72%	BOM
20	O conteúdo dos cursos/treinamentos disponibilizados aos servidores atendem à minha real necessidade.	51%	REGULAR
21	Sinto-me desafiado profissionalmente em meu trabalho cotidiano na RFB.	69%	BOM
22	Aplico minhas principais habilidades e conhecimentos em trabalho cotidiano na RFB.	82%	MUITO BOM

A Tabela 04-B apresenta os indicadores de cada uma das variáveis observáveis agrupadas no construto “confiança”.

TABELA 04-B - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO “CONFIANÇA”

N.º	Variável Observável	Grau de Concordância	Grau de Adesão
23	Considero que o organograma atual da RFB é adequado aos recursos humanos, tecnológicos e orçamentários disponíveis.	31%	RUIM
24	Considero positivo que a RFB tenha orientação organizacional segundo seus processos de trabalho.	62%	BOM
25	Estou satisfeito(a) com os meios (equipamentos, mobiliário, instalações) disponibilizados para a realização do meu trabalho.	73%	BOM
26	Estou satisfeito com minha atual modalidade de trabalho (trabalho presencial, teletrabalho, regime de plantão, etc.)	83%	MUITO BOM
27	Quando preciso de orientação/suporte para assuntos da gestão de pessoas, há acesso fácil e solução rápida.	69%	BOM
28	Quando preciso de suporte da tecnologia da informação, há acesso fácil e solução rápida.	89%	MUITO BOM
29	Em minha equipe/setor, a opinião das pessoas é incentivada e considerada para tomada de decisão.	72%	BOM
30	Quando as minhas sugestões não são atendidas, sou informado(a) dos motivos do não atendimento.	54%	REGULAR
31	As informações que necessito para as minhas atividades de trabalho são obtidas em tempo hábil.	65%	BOM
32	Existe troca de informações entre as áreas/equipes/projeções sobre processos e fluxos de trabalho.	56%	REGULAR
33	Você se sente respeitado(a) quando expõe sua opinião em sua equipe/setor de trabalho.	81%	MUITO BOM
34	De maneira geral, existe um bom relacionamento entre as pessoas da sua equipe/setor de trabalho.	94%	EXCELENTE
35	Há compartilhamento do conhecimento entre as pessoas de sua equipe/setor de trabalho.	84%	MUITO BOM
36	Sua chefia imediata busca solucionar tempestivamente os problemas da sua equipe/setor de trabalho.	96%	EXCELENTE
37	A administração da 6ª Região Fiscal promove satisfatoriamente a integração, orientação e capacitação de suas equipes/setores.	67%	BOM
38	Na 6ª Região Fiscal existe direcionamento para resultados e clareza quanto aos objetivos de trabalho.	71%	BOM
39	Sua chefia imediata atua nas causas dos problemas da equipe/setor de trabalho e não apenas trata os efeitos.	80%	BOM
40	Sua chefia imediata não busca culpados e, sim, soluções para os problemas.	94%	EXCELENTE
41	Você se sente à vontade para falar dos seus problemas/dificuldades de trabalho com sua chefia imediata.	87%	MUITO BOM
42	A colaboração em equipe é estimulada em sua equipe/setor de trabalho.	88%	MUITO BOM
43	As reuniões de trabalho que você participa são produtivas.	70%	BOM

A Tabela 04-C apresenta os indicadores de cada uma das variáveis observáveis agrupadas no construto “autonomia”.

TABELA 04-C - VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DO CONSTRUTO "AUTONOMIA"

N.º	Variável Observável	Grau de Concordância	Grau de Aderência
44	Estou satisfeito(a) com a natureza das atividades que realizo no meu trabalho cotidiano.	75%	BOM
45	Estou satisfeito(a) com a rotina das reuniões de minha equipe/setor de trabalho.	64%	BOM
46	A carga de trabalho que preciso cumprir é adequada.	67%	BOM
47	A divisão do trabalho na minha equipe/setor de trabalho é bem definida.	71%	BOM
48	Sou estimulado(a) a desempenhar minhas funções e solucionar problemas com autonomia.	89%	MUITO BOM
49	Desempenho minhas funções com segurança, desenvoltura e tempestividade.	84%	MUITO BOM
50	Fui devidamente ambientado e acolhido sempre que assumi novos processos de trabalho ou migrei de setor/equipe.	71%	BOM
51	Recebo treinamentos para melhorar o meu trabalho frequentemente.	67%	BOM
52	Os treinamentos que recebo têm me ajudado a melhorar meu trabalho.	71%	BOM
53	Minha chefia imediata discute comigo os pontos fortes e fracos do meu desempenho.	52%	REGULAR
54	Sintome à vontade com avaliações institucionais de desempenho a que estou submetido.	60%	REGULAR
55	Considero que, de um modo geral, a política de aferição de frequência na RFB é adequada.	49%	REGULAR
56	Considero que as metas/métricas estabelecidas para meus processos de trabalho são adequadas.	51%	REGULAR

Para melhor compreensão dos resultados, além da observação direta de variáveis observáveis, procedeu-se uma segunda tabulação, com resultados da aderência agregada por subelemento, elemento e construto, além do índice geral de aderência. Cada uma dessas agregações é obtida a partir da média aritmética de seu conjunto de variáveis observáveis. Os resultados agregados se encontram organizados na tabela 05.

TABELA 05 - ÍNDICE AGREGADO

Índice Agregado	Grau de Concordância	Grau de Adesão
ÍNDICE GERAL	67%	BOM
CONSTRUTO PROPÓSITO	61%	BOM
CONSTRUTO CONFIANÇA	75%	BOM
CONSTRUTO AUTONOMIA	67%	BOM
ELEMENTO PESSOAL	51%	REGULAR
ELEMENTO INSTITUCIONAL	70%	BOM
ELEMENTO MOTIVACIONAL	64%	BOM
ELEMENTO ORGANIZACIONAL	68%	BOM
ELEMENTO RELACIONAL	72%	BOM
ELEMENTO LIDERANÇA	81%	MUITO BOM
Subelemento Remuneração	18%	MUITO RUIM
Subelemento Carreira	18%	RUIM
Subelemento Permanência	47%	REGULAR
Subelemento Identificação	87%	MUITO BOM
Subelemento Engajamento	69%	BOM
Subelemento Planejamento	56%	REGULAR
Subelemento Reconhecimento	77%	BOM
Subelemento Desenvolvimento	61%	BOM
Subelemento Valorização (apreciação)	75%	BOM
Subelemento Estrutura Organizacional	47%	REGULAR
Subelemento Instalações e Equipamentos	73%	BOM
Subelemento Modalidade de Trabalho	83%	MUITO BOM
Subelemento Suporte	79%	BOM
Subelemento Comunicação	64%	BOM
Subelemento Integração	79%	BOM
Subelemento Responsividade	78%	BOM
Subelemento Interação	84%	MUITO BOM
Subelemento Rotina de Trabalho	70%	BOM
Subelemento Carga de Trabalho	69%	BOM
Subelemento Domínio dos Processos de Trabalho	87%	MUITO BOM
Subelemento Treinamento e Capacitação	70%	BOM
Subelemento Avaliação do Desempenho	56%	REGULAR
Subelemento Controle de Frequência	50%	REGULAR

Além da aferição direta do Grau de Aderência das variáveis observáveis e das agregações, buscou-se - e talvez seja este o elemento mais significativo para a tomada de decisão - a aferição de variáveis latentes. Por meio de diversas segmentações (1 - por gênero; 2 - por ocupação ou não de cargo de chefia/assessoramento; 3 - por integração ou não em equipe especializada; 4 - por modalidade de trabalho, remoto ou presencial; 5 - por horizonte de tempo para aposentadoria; 6 - por área de negócio da RFB; e 7 - por cargo), a partir dos dados do questionário de qualificação dos respondentes, pode-se construir uma outra metodologia de cálculo para identificação de discrepâncias, ou gaps, entre esses segmentos, de modo a permitir uma identificação mais fácil pela gestão de eventuais problemas inerentes à organização formal ou informal dos servidores.

Para cada construto e para cada elemento os resultados das respostas foram tabulados segundo as diversas segmentações. Naturalmente, este alinhamento de diversas segmentações não obedece a qualquer propósito matemático, pelo contrário. Mas a consideração dos resultados em conjunto tem o condão de indicar, com maior clareza e menor risco de contaminação por qualquer viés cognitivo, as discrepâncias setoriais em relação à média do conjunto de segmentações. Assim, a metodologia de cálculo considerou a média aritmética dos resultados encontrados em cada segmento (para cada construto e cada elemento), e o desvio médio. A partir daí, calculou-se o limite máximo de desvio aceitável pela soma da média aritmética com o desvio médio, e o limite mínimo de desvio aceitável pela subtração da média aritmética pelo desvio médio.

Os valores segmentados que se colocaram aquém e além dos limites máximo e mínimo aceitáveis foram destacados visualmente em vermelho (desvio fora do padrão para menos) e em verde (desvio fora do padrão para mais) como elemento de fácil identificação pela gestão dos pontos potenciais de reforço de suas políticas vigentes (desvio fora do padrão para mais) ou de revisão (desvio fora do padrão para menos). Esta tabulação encontra-se ilustrada na tabela 06:

TABELA 06 – DESTAQUE DOS DESVIOS FORA DO PADRÃO PARA VALORES SEGMENTADOS

	Propósito	Confiança	Autonomia	Pessoal	Institucional	Motivacional	Organizacional	Relacional	Liderança
	Construtos			Elementos					
GC - Dados Coleta	61%	75%	67%	51%	70%	64%	68%	72%	81%
GC - SegGeneraM	60%	71%	82%	51%	67%	61%	64%	68%	78%
GC - SegGeneroF	62%	80%	73%	52%	74%	68%	73%	76%	86%
GC - SegGestaoSim	66%	79%	68%	53%	74%	65%	67%	83%	85%
GC - SegGestaoNao	58%	73%	67%	49%	69%	63%	68%	68%	80%
GC - SegEquipEspectSim	59%	72%	68%	53%	68%	62%	67%	68%	81%
GC - SegEquipEspectNao	63%	77%	66%	49%	73%	66%	68%	77%	82%
GC - SegTrabRemSim	61%	76%	70%	52%	71%	65%	72%	72%	83%
GC - SegTrabRemNao	60%	72%	63%	50%	69%	62%	61%	73%	79%
GC - SegHorTemp-5	66%	82%	75%	54%	78%	73%	71%	80%	92%
GC - SegHorTemp10	57%	73%	69%	54%	66%	61%	76%	68%	74%
GC - SegHorTemp15	61%	69%	55%	49%	65%	60%	58%	83%	80%
GC - SegHorTemp20	58%	74%	67%	48%	71%	60%	67%	74%	78%
GC - SegAreaAduana	50%	65%	67%	60%	57%	53%	54%	68%	72%
GC - SegAreaGestCred	67%	81%	72%	62%	75%	67%	76%	79%	85%
GC - SegAreaFisc	56%	66%	74%	48%	61%	56%	63%	62%	72%
GC - SegAreaAtendContr	59%	74%	70%	47%	72%	66%	65%	71%	83%
GC - SegAreaGestSup	63%	77%	68%	52%	70%	64%	71%	75%	83%
GC - SegCargoATRF	63%	74%	63%	58%	68%	63%	72%	71%	78%
GC - SegCargoATRF	59%	69%	59%	52%	66%	55%	57%	66%	80%
GC - SegCargoDemais	59%	70%	74%	46%	74%	70%	72%	77%	84%
Média	60%	74%	66%	52%	69%	63%	67%	72%	81%
Desvio Médio	3%	4%	4%	3%	4%	4%	5%	4%	3%
Margem Mínima	58%	70%	62%	49%	66%	59%	63%	68%	77%
Margem Máxima	63%	78%	70%	55%	73%	67%	72%	77%	84%

Deve-se observar que, em virtude do pequeno universo amostral, algumas aglutinações foram necessárias (p. ex. junção de todos os cargos, exceto os de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, como "Demais"), bem como, em alguns casos, o número de respondentes fica aquém do necessário para qualquer consideração estatística (p. ex. Segmentação por Área Aduana, que teve apenas 4 respondentes). Tais observações devem constar de relatório, não invalidando os propósitos do piloto porquanto tendem a se corrigir numa aplicação com uma população mais significativa, por exemplo, de todos os servidores da 6ª Região Fiscal.

Mesmo com tais limitações, pode-se identificar a validade da metodologia a partir de identificações de discrepâncias já anteriormente intuídas pelo senso comum e pela gestão, como os desvios significativos existentes, em alguns aspectos analisados, entre diferentes cargos, diferentes áreas de negócio da RFB e diferentes perfis etários. Finalmente, é relevante considerar que a metodologia, com as necessárias correções e aprimoramentos, tem um grande potencial como ferramenta permanente de gestão, capaz de obter um universo muito amplo de dados a baixíssimo custo e, partir desses dados, produzir informação direta, segmentada, comparativa e analítica para aferição da evolução das equipes especializadas, identificação de gaps e experiências e sucesso, antecipação de problemas e subsídio à tomada de decisão.

O resultado da pesquisa, ainda que na forma de um piloto aplicado a uma população reduzida, já nos permite uma análise bastante rica. Primeiro, temos

a análise das variáveis observáveis e de suas agregações (subelementos, elementos, construtos e índice geral), partindo-se da maior para menor agregação.

O índice geral (Tabela 05) apresenta um grau de concordância de 67%, que corresponde a um “bom” grau de aderência, isso significa que, levando-se em conta todas as respostas de todos os respondentes, encontramos uma frequência de 67% de respostas “concordo” e “concordo fortemente” em relação ao total de respostas. Podemos considerar, portanto, que, de modo geral, a população de servidores pesquisados tem uma boa aderência aos valores e diretrizes organizacionais da 6ª Região Fiscal da RFB. Ao passarmos ao primeiro nível de especificação, dos construtos (Tabela 05), identificamos que o construto “propósito” apresentou um grau de concordância de 61% (correspondente a um “bom” grau de aderência), enquanto o construto “confiança” apresentou um grau de concordância de 75% (correspondente a um “bom” grau de aderência) e o construto “autonomia” apresentou um grau de concordância de 67% (correspondente a um “bom” grau de aderência). Apesar da variação entre o grau de concordância dos construtos (61% - 75%), todos se colocaram dentro do mesmo grau de aderência, “bom”. Isso significa também que há uma percepção um pouco mais positiva dos respondentes em relação à convergência de suas expectativas com os aspectos organizacional, relacional e de liderança, inerentes ao construto “confiança”, e uma percepção um pouco menos positiva em relação aos aspectos pessoal, institucional e motivacional, inerentes aos construtos “propósito” e “autonomia”.

Passando ao nível dos elementos (Tabela 05), destacam-se os elementos “pessoal” - com grau de concordância de 51%, que corresponde a um grau de aderência apenas “regular” - e de “liderança” - com grau de concordância de 81%, que corresponde a um grau de aderência “muito bom”. Todos os demais elementos mantiveram-se dentro do grau de aderência “bom”, em conformidade ao encontrado nos construtos e no índice geral. Podemos inferir, a partir destes resultados, que o universo de respondentes tem uma percepção muito mais positiva dos aspectos inerentes à liderança (responsividade e interação) do que dos aspectos inerentes à aderência pessoal (remuneração, carreira, intenção de permanência, rotina e carga de trabalho).

Ao passarmos ao terceiro nível de especificação, dos subelementos (Tabela 05), podemos identificar com maior precisão onde se encontram os pontos mais fortes e mais fracos de aderência dos servidores aos valores e diretrizes organizacionais. A pior aderência refere-se ao subelemento “remuneração”, classificada como “muito ruim” (concordância de 18%), seguida pelo subelemento “carreira”, com aderência “ruim” (concordância de 38%). Outros subelementos apresentaram aderência apenas “regular”: intenção de “permanência” (concordância de 47%), “planejamento” organizacional (concordância de 56%), “estrutura organizacional” (concordância de 47%), avaliação de desempenho (concordância de 56%) e controle de frequência (concordância de 50%). No outro polo, apresentam melhor aderência os subelementos “identificação”

(concordância de 87%), “modalidade de trabalho” (concordância de 83%), “interação” (concordância de 84%) e “domínio dos processos de trabalho” (concordância de 87%), todos dentro do grau de aderência “muito bom”. Nesse nível de especificação, podemos identificar que os pontos de baixa aderência concentram-se em aspectos esperados: remuneração, carreira, avaliação de desempenho e controle de frequência, que devem ser melhor entendidos a partir das variáveis latentes. Já os pontos de alta aderência já se apresentam com melhor evidência: os servidores têm muita identificação com a instituição Receita Federal, já se encontram majoritariamente na modalidade de trabalho (presencial, remota, teletrabalho, plantão etc.) em que desejariam estar, têm boa interação dentro de suas equipes e com suas chefias e já apresentam bom grau de especialização, expresso pela alta aderência ao subelemento “domínio dos processos de trabalho”.

As variáveis latentes, produzidas pela agregação dos resultados segundo elementos de identificação da população estudada, trazem muito mais propriedade à análise. Ao tabularmos os dados na forma da Tabela 06, podemos identificar pontos de discrepância entre agregados que nos fornecem informações valiosas para tomada de decisão da gestão, de modo a segmentarmos a informação média e identificarmos os desvios fora da média, para cima e para baixo.

Encontramos nos resultados das variáveis latentes, por exemplo, que em média, a aderência das mulheres é melhor que a dos homens, especialmente no construto “autonomia”. Ao compararem-se os resultados encontrados na população de servidores detentores de cargos de chefia/assessoramento e fora dela, só encontramos alguma divergência significativa nos elementos “pessoal” e “relacional”, o que demonstra a boa convergência entre a visão organizacional dos gestores e de seus subordinados, aspecto bastante positivo. Em sentido contrário, a segmentação entre os servidores já integrantes de equipes especializadas e os ainda não integrantes não apresenta diferenças relevantes, o que pode significar que, em muitos aspectos, as equipes especializadas podem ainda não ter impactado de forma positiva a aderência de seus integrantes. Outro resultado de segmentação que pode ser apontado como informação relevante para a gestão, é o encontrado no comparativo entre a população que trabalha remotamente (teletrabalho ou trabalho remoto) e a população que trabalha presencialmente nas repartições: a população em trabalho remoto apresenta indicadores de aderência mais elevados, com exceção do elemento “relacional”, o que é perfeitamente compreensível – e ainda assim com diferença de apenas 1% entre as duas populações. A aderência mais positiva da população que trabalha nas modalidades remotas é especialmente discrepante em relação aos demais servidores no construto “autonomia” e no elemento “organizacional”, fatos também de fácil compreensão. Quando segmentamos a população pelo perfil etário – mais precisamente pelo horizonte de tempo esperado para aposentadoria – fica nítida a melhor aderência do grupo com horizonte de tempo esperado para aposentadoria aquém de cinco anos, ou seja, os servidores mais antigos, ao passo que a menor aderência, ou as maiores reticências aos valores e diretrizes organizacionais, encontram-se

no grupo populacional com horizonte de tempo esperado para aposentadoria entre 10 e 20 anos, uma faixa intermediária. Na segmentação por área de negócio da RFB, fica nítida a melhor aderência da área de gestão do crédito tributário, coincidentemente, a área estruturalmente mais avançada na construção de equipes especializadas de alta performance, em contrapartida à uma menor aderência da área de atendimento ao contribuinte. Por último, quando segmentamos os resultados por cargo (Auditores-Fiscais, Analistas-Tributários e demais cargos agregados) encontramos algumas discrepâncias significativas. Por exemplo, no elemento “pessoal”, há discrepância significativa entre o cargo de Auditor-Fiscal e os demais cargos agregados – explicável pela discrepância salarial, de estruturação de carreira, de ocupação dos postos de comando na organização etc. Também encontramos menor aderência ao elemento “organizacional” dentre os Analistas-Tributários, fato que pode ser explicável pelo histórico de problemas entre estes e os Auditores-Fiscais, e pelo fato de os Auditores-Fiscais ocuparem majoritariamente os postos de comando da organização.

A partir do universo de informações que se pode produzir com as variáveis observáveis e latentes, a gestão pode identificar diversos aspectos de interesse, pela positividade da resposta – o que indica o reforço de suas práticas e políticas de gestão nesse aspecto – ou pela negatividade – o que sugere alguma forma de intervenção ou inovação para a melhoria da aderência.

Diante do exposto, no capítulo a seguir serão apresentadas as propostas de ação da gestão da 6ª Região Fiscal da RFB delineadas a partir da pesquisa de diagnóstico organizacional.

4 - PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO PLANO DE COMUNICAÇÃO NAS EQUIPES REGIONALIZADAS E ESPECIALIZADAS

Ao realizar o diagnóstico organizacional foi constatado que os servidores não têm amplo conhecimento sobre os conceitos das equipes especializadas e regionalizadas. Alguns inclusive fazem parte dessas equipes, mas ao responder a pesquisa mostraram desconhecimento de conceitos básicos sobre elas. Percebeu-se então que os conceitos, histórico e seu propósito estão mais ligados aos gestores que as idealizaram e a pequenos grupos, com informações esparsas e sem ampla divulgação.

Dessa forma, a nossa proposta consiste na criação de um plano de comunicação. Esse plano tem como objetivo orientar as ações de comunicação referentes as equipes especializadas e regionalizadas. Ele englobará documentos com definições, históricos e demais dados e informações dessas equipes, além das orientações e formas de publicidade desses documentos e dados. A elaboração do plano de comunicação se dará com base no diagnóstico, entrevistas e base legal. Tais documentos visam identificar o público-alvo e

as próprias equipes, refletir os objetivos dessas equipes e ações necessárias para a comunicação efetiva. Ele terá uma versão inicial que precisará ser revista de tempos em tempos. Dessa maneira, os resultados das ações serão mensurados e o documento acompanhará a evolução da comunicação das equipes especializadas e regionalizadas.

4.1 ESCOPO

Conforme apresentado no capítulo 3, dentre outras, restou evidenciada a carência de informações sobre as equipes especializadas e regionalizadas. De fato, não existe um acervo estabelecido no qual possam ser consultadas definições, histórico, composição. Ademais, no corpo das informações contidas no próprio diagnóstico aplicado, percebe-se claramente que sequer os servidores que atualmente fazem parte dessas equipes entendem bem as definições e diferenças.

Deste modo, firmou-se a convicção que, antes mesmo de criar algo sobre as equipes, é preciso criar uma base comum, um ponto de encontro no qual seja possível divulgar o que as equipes são, o propósito que devem almejar, dar publicidade ao que se fez e ao que se pretende fazer, mostrar o porquê do seu surgimento.

O planejamento, execução e acompanhamento das ações necessárias para a elaboração do plano será feito por uma Equipe de Desenvolvimento que contará com a participação dos idealizadores da proposta além de representantes das áreas de comunicação, planejamento e gestão de pessoas.

O plano de comunicação será estruturado conforme os itens a seguir:

- A. O público-alvo das informações do plano:
Colaboradores da RFB
- B. As informações necessárias para comunicar:
Definições de equipes, equipes especializadas e regionalizadas. Breve histórico do surgimento dessas equipes no âmbito da RFB. Base legal de sua construção, sejam Leis, Decretos e Portarias que as embasam e regulamentam. Indicadores criados para o acompanhamento da produtividade das equipes especializadas e regionalizadas da RFB. Informações de como é feita a composição e estrutura dessas equipes e como é a gestão delas.
- C. Como a comunicação será feita e quais canais serão usados:
Será criada uma Equipe de Desenvolvimento formada por idealizadores da proposta além de representantes da área de comunicação, planejamento e gestão de pessoas.

Essa equipe organizará a produção da comunicação por meio de textos, áudios (podcast) e vídeos. Um dos primeiros vídeos a fazer parte da coletânea será a entrevista realizada com o Superintendente da 6ª Região Fiscal (que foi utilizado no capítulo 3). Serão produzidos inicialmente 6 vídeos e 6 podcasts a serem divulgados mensalmente com os seguintes temas:

- Origem das Equipes Especializadas e Regionalizadas: como a 6ª RF teve essa ideia e quais foram os passos iniciais;
- Definições, diferenças e vantagens das Equipes Regionalizadas e Especializadas;
- Dificuldades e tratativas de negociação na criação das equipes Especializadas e Regionalizadas: com a ideia concebida era necessária uma mudança de cultura e paradigma, como essas situações foram tratadas;
- Novo método de Gestão: As equipes Especializadas e Regionalizadas possuem gestão diferente da antiga visão geográfica da RFB; como essa gestão foi organizada.
- Indicadores utilizados para o acompanhamento dessas Equipes: como foi possível manter ou aumentar a produtividade e acompanhar o desenvolvimento das tarefas, atividades e processos de trabalho.
- Comunicação das Equipes Especializadas e Regionalizadas: por se tratar de nova organização de equipes, inclusive rompendo a barreira geográfica a comunicação precisou ser aprimorada e novos sistemas introduzidos.

Serão vídeos curtos de, no máximo, 5 minutos. Os podcasts também seguirão os temas relacionados acima e serão produzidos por servidores que estiveram à frente da criação das equipes especializadas e regionalizadas, ou ainda que hoje estão amplamente envolvidos. Eles serão selecionados pela Equipe de Desenvolvimento. Inicialmente feitos por membros do Gabinete da RF06 e pelo antigo chefe da Arrecadação que esteve à frente do piloto das Equipes Especializadas na área de arrecadação (primeira área da RFB a ter esse tipo de iniciativa).

Serão também criados 6 textos iniciais seguindo os mesmos temas dos vídeos e podcasts. Os textos serão escritos pela Equipe de Desenvolvimento com base nas entrevistas e podcasts produzidos, com revisão do Gabinete da RF06 antes da publicação. Esses textos ficarão publicados nas páginas criadas no Microsoft Sharepoint e na Intranet.

Será criado informativo mensal a ser encaminhado para os servidores. Esse informativo será de uma página, para ser atrativo a uma leitura rápida, sempre mostrando os itens de definições, históricos, base legal, indicadores e composições das equipes especializadas e regionalizadas. Ele trará também novidades e entrevistas breves com gestores e servidores que participam dessas equipes.

Canais como WhatsApp e Microsoft Teams também poderão contemplar

envio dessas informações, com compartilhamento de podcasts, realização de Lives e treinamentos e para propagação dos links que levam aos portais e também ao informativo mensal.

- D. Como a informação será compartilhada. Está prevista a realização de um Seminário para os gestores da 6ª Região Fiscal. Nesse Seminário pretende-se apresentar o Plano de comunicação e validá-lo. Esse Seminário será realizado de forma presencial, com gestores e com a Equipe de Desenvolvimento, com carga horária de 16h. O conteúdo programático dessas 16h envolve: - apresentação dos participantes; - apresentação de definições de equipes e equipes de alta performance; - apresentação do diagnóstico organizacional que levou a reflexão para criar o Plano de Comunicação; - apresentação do Plano de Comunicação; - reunião em equipes de 5 pessoas para revisão do Plano e posterior apresentação das considerações; - apontamentos finais.

Faz-se necessário ainda a formação de multiplicadores. Eles serão servidores treinados com toda a base necessária para realizarem treinamentos, Lives e podcasts. A Equipe de Desenvolvimento será responsável por organizar as capacitações e formar esses multiplicadores. Prevemos capacitações a distância de 12h com todo o conteúdo pertinente. O conteúdo programático desse treinamento será: - apresentação de definições de equipes e equipes de alta performance; - apresentação do diagnóstico organizacional que levou a reflexão para criar o Plano de Comunicação; - apresentação do Plano de Comunicação; Definições das Equipes Especializadas e Regionalizadas (diferenças, vantagens e apontamentos); histórico e origem dessas Equipes; métodos de gestão e indicadores utilizados para o acompanhamento das Equipes Especializadas e Regionalizadas; Base Legal que amparou e ampara as Equipes Especializadas e Regionalizadas. Inicialmente a previsão é de capacitar 10 multiplicadores dentro da 6ªRF.

Os treinamentos de repasse, a serem ministrados por esses multiplicadores, tem como previsão carga horária de 3h e realização a distância via Teams. Serão eventos abertos a todos os servidores e realizados de forma mensal. A intenção é que o evento possa atingir o maior número de servidores possíveis, sendo aberta em cada sessão um quantitativo de até 300 vagas. O conteúdo a ser apresentação envolve as definições, histórico, indicadores e curiosidades sobre as equipes especializadas e regionalizadas. Os multiplicadores não são remunerados pois não existe essa possibilidade dentro da RFB, entretanto quando participam de Programas de Gestão podem deduzir as horas de aula e preparação para os treinamentos das horas do Plano, além de poderem usar as horas ministradas para requisitos de promoção de classes internas.

O compartilhamento das informações também se dará pela própria divulgação dos canais disponíveis. A área de comunicação disponibiliza pop up semanal

que aparece para o servidor sempre que liga seu computador, nesse pop up podemos divulgar os canais.

- E. Como será o acompanhamento do plano de Comunicação
O acompanhamento do plano de comunicação será efetuado pela Equipe de Desenvolvimento e por meio de aplicação de diagnósticos a cada 6 meses. Com esses diagnósticos pretende-se extrair dados que mostrem se a comunicação está chegando ao destinatário e cumprindo sua função.

Os indicadores a serem usados no diagnóstico englobarão a quantidade de servidores que entendem os conceitos das equipes especializadas e regionalizadas, além de perguntas que nos tragam feedback sobre a nova comunicação efetuada por meio do presente Plano.

Como estratégia de feedback, serão incluídos os dados e respostas recebidas pela aplicação de novo diagnóstico organizacional nos treinamentos, podcasts, vídeos futuros, como forma de retroalimentação. Como o Plano de Comunicação inicial é de 6 meses, a aplicação dos insights recebidos pelo novo diagnóstico organizacional irá trazer novos temas para os futuros vídeos, podcasts e textos.

Para cumprir a estrutura do Plano de Comunicação descrita são propostas algumas fases:

1. Apresentação da proposta ao patrocinador. A estrutura do Plano de Comunicação será apresentada para aprovação do patrocinador, que, dado o escopo e a abrangência, será o Superintendente Regional da Receita Federal do Brasil na 6ª Região Fiscal.
2. Apresentação do projeto às áreas de comunicação, gestão de pessoas e planejamento para alinhamento do escopo e indicação de representante para compor a Equipe de Desenvolvimento, que irá conduzir as demais etapas do projeto. Os membros da Equipe de Desenvolvimento irão atuar também como consultores e facilitadores da construção coletiva do Plano de Comunicação.
3. Organização de Seminário de Comunicação Estratégica – A realização do Seminário é o marco inaugural de todo o projeto. O alicerce da iniciativa são os pilares: confiança, autonomia, propósito. O Seminário reúne as pessoas e cria o ambiente para a troca franca de experiências, a análise aberta e sem rodeios de situações, a construção de caminhos e objetivos, o comprometimento e o engajamento com as práticas que são a essência da instituição, a sua especificidade, a sua razão de existir.

O evento terá como objetivo apresentar e validar o conteúdo do plano de comunicação. Esta etapa envolverá os gestores estratégicos da 6ª Região Fiscal e servidores indicados que, com participação efetiva, proporcionará uma construção conjunta, em que existe espaço para discussões, apresentação de

ideias e alinhamento do conteúdo que estará nesse Plano de Comunicação.

Assim, neste Seminário haverá participação de todos os gestores estratégicos e intermediários, alguns gestores técnicos e alguns servidores que não ocupam cargos de gestão.

4. Reuniões da Equipe de Desenvolvimento para, com o produto do seminário em mãos, revisar e executar a inserção dos conteúdos nos portais da Intranet e Sharepoint. A equipe se organizará para fazer a seleção de multiplicadores e a organização do treinamento desses multiplicadores.
5. Treinamento dos multiplicadores e desenvolvimento dos Treinamentos mensais à distância para os servidores.
6. Produção dos podcasts, textos e vídeos para divulgação.
7. Implementação das demais ações de comunicação que consistem nas inserções dos vídeos e podcasts, realização de entrevistas e produção e divulgação do informativo mensal.
8. Aplicação do diagnóstico organizacional em toda a região fiscal com periodicidade semestral, iniciando 6 meses após o início das ações de comunicação. Tendo em vista que foi o próprio diagnóstico organizacional que nos demonstrou a carência de informações e definições sobre as equipes especializadas, pretendemos aplicar novo diagnóstico com início 6 meses após a execução do Plano de Comunicação para comparativo e verificação da efetividade desse Plano de Comunicação.
9. Retroalimentação dos dados obtidos no diagnóstico para os treinamentos e portais, dando divulgação e feedback para os participantes.

A etapa de análise de dados deve ser assegurada para que insights e/ou elementos para explorar as variáveis latentes cheguem de forma atrativa e clara aos gestores, assegurando bases firmes para a produção de decisões acertadas.

A elaboração de relatório final de encerramento do projeto será fundamental para que o projeto tenha produzido acervo qualitativo e inovador para a instituição. Os elementos devem ser reunidos e entregues à avaliação do patrocinador, dos gestores e das próprias equipes especializadas.

10. Evento de encerramento do projeto

O projeto inicial se encerrará efetivamente em evento previamente divulgado no qual haverá a apresentação dos resultados alcançados, dos subsídios produzidos, da memória institucional gerada. Evento esse previsto a ser realizado a distância para participação de grande quantitativo de servidores

(eventos ao vivo no Teams permitem participação de até 20.000 pessoas).

Essa etapa encerrará o projeto inicial, mas pretende-se que ele seja incorporado às rotinas da 6ª Região Fiscal, com revisões periódicas dos portais, manutenção da Equipe de Desenvolvimento, continuidade da formação dos multiplicadores e de treinamentos a distância, seguimento nos informativos mensais. Além da aplicação do diagnóstico a cada 6 meses.

4.2 CRONOGRAMA

O prazo total estimado para planejamento e execução das ações constantes na proposta é de 18 (dezoito) meses, iniciando-se em julho/2022 e finalizando em dezembro/2023. Para a estimativa foram consideradas todas as etapas da proposta, assim como a disponibilidade de recursos humanos e materiais.

O cronograma de execução apresentado a seguir contempla todas as etapas da proposta considerando a seguinte linha de tempo:



FIGURA 09 – ESCALA PARA RESPOSTAS

A execução observará o cronograma como a seguir sugerido

Etapa	Ação	Mês																	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	Apresentação da proposta ao patrocinador (Superintendente da 6ª Região Fiscal)	■																	
2	Apresentação do projeto às áreas de comunicação, gestão de pessoas e planejamento para alinhamento do escopo e indicação de representante para compor a Equipe de Desenvolvimento		■																
3	Organização e realização do "Seminário de Comunicação Estratégica"			■	■														
4	Revisão dos conteúdos, seleção de multiplicadores e organização da capacitação dos multiplicadores				■														
5	Realização do treinamento dos Multiplicadores					■													
6	Produção dos podcasts, textos e vídeos para divulgação e aplicação de diagnóstico organizacional					■	■												
7	Início da realização dos treinamentos mensais e Implementação das demais ações de comunicação							■	■	■	■	■	■						
8	Aplicação do diagnóstico organizacional													■					
9	Retroalimentação dos dados obtidos no diagnóstico para os treinamentos e portais, dando divulgação e feedback para os participantes														■	■	■		
10	Organização e realização de evento de encerramento do projeto																	■	

TABELA 07 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

4.3 ORÇAMENTO

A implementação da proposta envolve custos. No orçamento estão contemplados todos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a execução da proposta.

O principal recurso que será demandado nesta proposta consiste na participação ativa das pessoas envolvidas: Superintendente, Equipe de Desenvolvimento, gestores e servidores em geral. Seja por meio do planejamento, produção de material de divulgação ou participação nas atividades propostas, o engajamento dos atores envolvidos é primordial para o alcance dos objetivos.

Os recursos financeiros necessários decorrem da realização do "Seminário de Comunicação Estratégica", única ação presencial prevista no projeto.

TABELA 08 – ORÇAMENTO

DESCRIÇÃO	VALORES ESTIMADOS
Realização de Eventos	
Serviços de Consultoria - Seminário	R\$ 50.000,00
Coffee-break - Seminário	R\$ 12.000,00
Diárias participantes - Seminário	R\$ 22.000,00
Passagens participantes - Seminário	R\$ 12.500,00
Material impresso - Seminário	R\$ 1.000,00
CUSTO TOTAL	R\$ 97.500,00

Os valores de contratação (constantes na Tabela 08) para serviços de consultoria, coffee-break e material impresso foram colocados com base na média de valores em contratações semelhantes consultadas nos sites <http://www.comprasnet.gov.br/> e <https://www.portaltransparencia.gov.br/> em licitações efetuadas pelo Governo Federal e também nos sistemas internos da RFB para Treinamentos similares com uso de Pessoa Jurídica. Os valores de diárias e passagens para o Seminário foram obtidos em sistemas internos da RFB considerando 50 deslocados com emissão de 3,5 diárias por servidor (compatíveis com a carga horária prevista) e uma média de R\$ 250,00 em passagens para cada um.

4.4 MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Para a confecção da matriz de responsabilidades foi utilizada a metodologia RACI:

TABELA 09 – MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Etapa	Superintendente	Idealizadores do Projeto	Equipe de Desenvolvimento	Gestores das Equipes	Multiplicadores	Colaboradores
1		R				
2	A	R				
3	I		R	C		
4	I		R	C		
5	A		R	I		
6	I		R	I	R	
7	A		R	C	R	I
8	A		R	I	I	I
9	I		R	I	I	I
10	A		R	I	I	I

LEGENDA	
R	Responsável
A	Aprovador
C	Consultado
I	Informado

4.5 RESULTADOS ESPERADOS

Com o cumprimento do ciclo do projeto, espera-se que as equipes especializadas e regionalizadas convirjam verdadeiramente para os construtos organizacionais da 6ª Região Fiscal: do propósito, da confiança e da autonomia. A partir de tal convergência, objetivamente pretende-se:

1. Uniformização e consolidação dos conceitos necessários para implementação e funcionamento orgânico de equipes regionalizadas e especializadas;
2. Melhoria da performance das equipes regionalizadas e especializadas;
3. Melhoria da aderência aos construtos organizacionais da 6ª Região Fiscal;

4. Maior uniformidade da aderência aos construtos organizacionais da 6ª Região Fiscal, com eliminação dos gaps identificados entre cargos, Unidades, equipes, processo de trabalho;
5. Aumento do engajamento do corpo funcional;
6. Melhoria da interação entre as lideranças e o corpo funcional;
7. Fortalecimento da ação integrada e cooperativa entre as equipes;
8. Aperfeiçoamento dos processos de trabalho e da estrutura organizacional;
9. Prestação de melhores serviços à sociedade com mais eficácia e eficiência; e
10. Disseminação das boas práticas de gestão, a partir dos resultados deste projeto, às demais regiões fiscais e aos órgãos centrais da RFB, como estímulo ao aprimoramento organizacional global.

5 - CONCLUSÃO

Esse estudo buscou responder ao seguinte questionamento: que iniciativas podem ser adotadas pela gestão da RFB na 6ª Região Fiscal para promover o desenvolvimento de equipes de alta performance capazes de atuar de acordo com a especialização e a regionalização requeridas pela instituição? Para tanto, foram utilizadas como referências as considerações de autores como Sinek (2019), Pink (2019) e Lencione (2015), dentre outros.

Os autores demonstraram as fases necessárias para que as equipes se tornem equipes de alta performance, as características dessas equipes e algumas premissas, dentre elas foco na autonomia, confiança e propósito. A comunicação apareceu como um desafio às equipes, principalmente as virtuais. Canais abertos de comunicação com os gestores e informações claras permitiriam um melhor desempenho dessas equipes. O compartilhamento de informações e perspectivas precisa existir. Equipes de alta performance conseguem estabelecer metas, comunicam-se de forma clara e direta, tomam decisões com confiança, autonomia e praticam a resolução de conflitos.

A necessidade de dar publicidade e comunicar resultados de pesquisa foram tratados por Gil (2008). A pesquisa e literatura caminham juntas, teoria e prática precisam trabalhar juntas, definições trazidas por Brown (2016) e Vergara (2005).

A análise da situação relacionada à RFB foi realizada por meio de consulta a sistemas informatizados da Receita Federal do Brasil, entrevista com o Superintendente da 6ª Região Fiscal, consulta às revistas Fato Gerador e análise de diagnóstico organizacional aplicado na Delegacia da Receita Federal do Brasil em Varginha. O diagnóstico indicou que não havia uma comunicação clara sobre essas equipes especializadas e regionalizadas. Identificou-se a falta um acervo estabelecido no qual possam ser consultadas definições, histórico, composição e informações relevantes. Foi possível constatar que os servidores que atualmente fazem parte dessas equipes não entendem bem as definições e diferenças entre elas.

Com base no diagnóstico, foi apresentada a seguinte proposta: criação de um plano de comunicação das Equipes Regionalizadas e Especializadas. O objetivo da proposta é orientar as ações de comunicação referentes as equipes especializadas e regionalizadas, com definições, históricos e demais dados e informações dessas equipes, além das orientações e formas de publicidade desses documentos e dados. A elaboração do plano de comunicação foi efetuada com base no diagnóstico, entrevistas e legislação. Foram também previstos vídeos e podcasts com temas definidos objetivando melhorar a comunicação sobre essas equipes dentro da RFB. Os canais de comunicação a serem utilizados pelo plano serão intranet, Microsoft Sharepoint (com criação de portais) e ferramentas de comunicação interna como Microsoft Teams e

Outlook para disseminação de Informativos, links e assuntos de interesse.

Espera-se que tal proposta possa ser discutida pelos gestores da RFB para aperfeiçoamento e uma possível implementação, com aplicação dentro da 6ª Região Fiscal, podendo ser disseminado em toda a Receita Federal do Brasil futuramente.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Christian. O que faz uma equipe ter alta produtividade? In: MENEZES, Jacqueline Mendes; LOPES, Juliano José (Org.). **Diálogos de Gestão**. Curitiba: Editora JML, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. In: NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

BROWN, Brené. **A coragem de ser imperfeito**. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

BUENO, Marcos. **As Teorias de Motivação Humana e sua contribuição para a empresa humanizada: um tributo a Abraham Maslow**. Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão, Catalão, nº06, Ano IV, 1º semestre, 2002.

CAVALCANTI, Vera Lucia et al. **Liderança e Motivação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso nas organizações**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONTAIFER, Renato. **Como acompanhar a equipe remota sem interromper as pessoas?** Blog: Officeless. Disponível em: < <https://www.officeless.cc/blog/como-acompanhar-a-equipe-remota-sem-interromper-as-pessoas>>, Acesso em 07 mar. 2022.

COVEY, Stephen R. **A velocidade da confiança: o elemento que faz toda a diferença**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

DYER, William G; DYER, W. Gibby Jr.; DYER, Jeffrey H. **Equipes que fazem a diferença (team building): Estratégias comprovadas para desenvolver equipes de alta performance**. São Paulo: Saraiva, 2007.

EZEQUIEL, Márcio da Silva. **Receita Federal: 50 anos 1968-2018**. Brasília: Receita Federal, 2018.360p. ISBN 978-85.68360-26-2. Disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/livros/arquivos-e-imagens/livro-50-anos-receita-federal__final-reduzido.pdf . Acesso em 28 mar. 2022.

FINAMOR, Ana Lígia N et al. **Construção de equipes de alto desempenho**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FRANKL, Viktor E. **Em busca de sentido**. Porto Alegre: Sulina, 1987.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HAIDAMUS, Victoria. **Líderes do futuro: quem são eles no trabalho remoto?** Blog: Officeless Disponível em: <<https://www.officeless.cc/blog/lideres-do-futuro-quem-sao-eles-no-trabalho-remoto>>, Acesso em 07 mar. 2022.

LENCIONI, Patrick. **Os 5 desafios das Equipes: uma história sobre liderança**. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.

MOUNTIAN, Sofia; HAMA, Toshiko. **Teoria da Abrangência: um conhecimento inédito de transformação e mudança nas organizações**. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix, 2001.

NOVAES, Marcos B. C. de; COSTA, Jeffrey H. **Liderança de equipes de alto desempenho**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.

NOVO, Damáris. V; CHERNICHARO, Edna de A. M.; BARRADAS, Mary Suely S. **Liderança de equipe**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PINK, Daniel H. **Motivação 3.0, Drive: A surpreendente verdade sobre o que realmente nos motiva**. Rio de Janeiro, Sextante: 2019.

_____. RSA animate. Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us. Disponível em: <<https://www.wearecognitive.com/rsa-work/what-motivates-us>>, Acesso em 08 mar. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Planejamento Estratégico. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. Estrutura Organizacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em 30.mar.2022

ROCK, David. **Liderança Tranquila: não diga aos outros o que fazer, ensine-os a pensar**. Rio de Janeiro, Alta Books, 2017.

SINEK, Simon. **Comece pelo porquê**. Rio de Janeiro, Sextante, 2018.

_____. **Líderes se servem por último: como construir equipes seguras e confiantes**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

SOARES, Maria Thereza R. C (org). **Liderança e Desenvolvimento de Equipes**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/22161/>>

pdf/0?code=Ok8/+lfmZd9ne76KghOoiCAOPiHfrWYflzQUY4ki1kggxc11yb0d49j6u33H01n8PDI99RciHCjqT0Nwf2lh5A== >. Acesso em: 15 fev. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Editora Atlas, 2005.