




**DA CREDIBILIDADE À ACEITAÇÃO PÚBLICA: COMO O DISCURSO  
INSTITUCIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL LEGITIMA POLÍTICAS  
TRIBUTÁRIAS**

**FROM CREDIBILITY TO PUBLIC ACCEPTANCE: HOW THE INSTITUTIONAL  
DISCOURSE OF FISCAL EDUCATION LEGITIMIZES TAX POLICIES**

**DE LA CREDIBILIDAD A LA ACEPTACIÓN PÚBLICA: CÓMO EL DISCURSO  
INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN FISCAL LEGITIMA LAS POLÍTICAS  
TRIBUTARIAS**

 <https://doi.org/10.56238/levv14n32-037>

**Data de submissão:** 06/01/2024

**Data de publicação:** 06/02/2024

**Ismael Andrade Santos**

Mestre em Linguística

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: santosi@andrews.edu

---

**RESUMO**

O artigo argumenta que a aceitação pública de políticas tributárias depende da coerência verificável entre discurso institucional, evidências e participação cidadã, propondo que a Educação Fiscal (EF) funcione como uma tecnologia cívica capaz de integrar legitimidade, teoria da argumentação, framing, Análise Crítica do Discurso e tax morale. Em vez de campanhas informativas pontuais, a EF deve articular dados auditáveis, explicações claras e canais efetivos de controle social, de modo a transformar tributos em investimentos compreensíveis e monitoráveis. O estudo apresenta o framework EF-LIRA — Legitimidade, Inferência, Referenciais de valor e Agendamento por frames — que organiza a produção de materiais de EF em rotinas de prova disciplinada, transparência replicável e participação com consequência. Ao adotar padrões mínimos de evidência, linguagem clara, dados abertos e devolutivas institucionais, a administração tributária desloca a cooperação fiscal do campo da obediência por coerção para escolhas informadas sustentadas por confiança, previsibilidade e justiça procedimental.

**Palavras-chave:** Educação Fiscal. Legitimidade. Argumentação. Framing. Análise Crítica do Discurso. Tax Morale.

**ABSTRACT**

The article argues that public acceptance of tax policies depends on the observable coherence between institutional narrative, evidence, and opportunities for citizen participation, proposing that Fiscal Education (EF) operate as a civic technology that integrates legitimacy, argumentation theory, framing, Critical Discourse Analysis, and tax morale. Rather than episodic communication campaigns, EF should combine auditable data, clear explanations, and effective channels for social oversight, turning taxes into understandable and verifiable public investments. The study presents the EF-LIRA framework — Legitimacy, Inference, Public Value Referentials, and Framing-Based Scheduling — which organizes EF materials into routines of disciplined proof, replicable transparency, and meaningful participation. By adopting minimum standards for evidence, plain language, open data,



and institutional feedback mechanisms, tax administrations shift fiscal cooperation away from coercive compliance toward informed choice grounded in trust, predictability, and procedural justice.

**Keywords:** Fiscal Education. Legitimacy. Argumentation. Framing. Critical Discourse Analysis. Tax Morale.

## RESUMEN

Este artículo argumenta que la aceptación pública de las políticas tributarias depende de la coherencia verificable entre el discurso institucional, la evidencia y la participación ciudadana, proponiendo que la Educación Fiscal (EF) funcione como una tecnología cívica capaz de integrar la legitimidad, la teoría de la argumentación, el encuadre, el Análisis Crítico del Discurso y la moral tributaria. En lugar de campañas informativas puntuales, la EF debería articular datos auditables, explicaciones claras y canales efectivos de control social para transformar los impuestos en inversiones comprensibles y monitoreables. El estudio presenta el marco EF-LIRA (Legitimidad, Inferencia, Referencias de Valor y Establecimiento de Agenda por Encuadres), que organiza la producción de materiales de EF en rutinas de prueba disciplinada, transparencia replicable y participación con consecuencias. Al adoptar estándares mínimos de evidencia, lenguaje claro, datos abiertos y retroalimentación institucional, la administración tributaria transforma la cooperación fiscal del ámbito de la obediencia por coerción a decisiones informadas sustentadas en la confianza, la previsibilidad y la justicia procesal.

**Palabras clave:** Educación Fiscal. Legitimidad. Argumentación. Encuadre. Análisis Crítico del Discurso. Moral Fiscal.



## 1 INTRODUÇÃO

A aceitação pública de políticas tributárias depende de mais do que coerção legal ou campanhas episódicas de comunicação. Em democracias fiscais, os cidadãos avaliam justiça, utilidade e confiabilidade do arranjo tributário antes de cooperar — e esse juízo resulta tanto de experiências com serviços públicos e qualidade do gasto quanto de previsibilidade normativa e inteligibilidade informacional. Nesse contexto, a Educação Fiscal (EF) não é “cartilha de arrecadação” nem repositório de *slogans*; é uma tecnologia cívica que articula discurso, governança e evidência para tornar visíveis os vínculos entre tributos, políticas e entregas sociais. Ao explicitar porque os tributos existem, como geram valor público, como são controlados e onde a sociedade pode participar, a EF cria condições para que a cooperação fiscal seja percebida como racional, justa e auditável — e não apenas como imposição normativa. A passagem da credibilidade (crer que a instituição sabe e pode entregar) para a aceitação pública (endosso informado a decisões e rotinas, ainda que com dissensos) constitui o núcleo problemático deste artigo, situado no horizonte da racionalidade comunicativa e da legitimação democrática (Habermas, 1984; 1996).

Partimos da hipótese de que o discurso institucional de EF opera simultaneamente em três camadas: (i) informacional — dados, indicadores, métodos e limites; (ii) argumentativa — o nexo entre evidência e alegação, com garantias e respaldos explícitos; e (iii) institucional — os canais pelos quais o público pode contestar, fiscalizar e coproduzir decisões. Essa tríade dialoga com a literatura de legitimidade organizacional, em especial a tipologia de Suchman (1995): legitimidade pragmática (benefícios percebidos), moral (congruência com valores e padrões de correção) e cognitiva (rotinas estabilizadas como “o modo como as coisas são”). Materiais de EF que apenas informam obrigações, sem mostrar cadeias de valor, provas auditáveis e regras de participação, tendem a fracassar nos componentes moral e cognitivo, ficando dependentes de *enforcement* e produzindo cinismo. Em contraste, quando a EF consegue, cumulativamente, demonstrar benefício, assegurar justiça procedimental e rotinizar transparência, ela contribui para que a atividade estatal de arrecadar tributos se torne uma aceitação pública mais estável.

A segunda âncora conceitual é o *framing* (enquadramento), como propõe Entman (1993), é selecionar aspectos da realidade e torná-los salientes ou perceptíveis ao público para que receba mais peso na interpretação. A EF eficaz evita o falso dilema “pague porque é lei” versus “não pague porque não volta” substituindo-o pelo debate em *frames* cooperativos: dever de contribuir articulado a direito de participar/fiscalizar e o valor público mensurável (resultados verificáveis em saúde, educação, segurança, infraestrutura). Ao tornar explícitos os *trade-offs* — entre os custos que poderiam ter ocorrido e aqueles que, de fato, compõem o orçamento —, a EF reduz a dissonância entre custo individual e benefício coletivo, ou seja, quanto do dinheiro que eu recolho aos cofres públicos realmente gera retorno para a população. Ademais, ela desloca o foco de apelos morais abstratos para



a compreensão situada de decisões públicas, ou seja, o cidadão consegue pontuar benefícios concretos da ação estatal em favor da coletividade. Esse enquadramento se fortalece quando cada *claim* vem acompanhado de séries históricas, dados primários e método claro, permitindo ao público avaliar não apenas “o quê” é dito, mas “como” se sabe e com que grau de incerteza.

Essa exigência de tornar visível a inferência conduz à teoria da argumentação. O modelo de Toulmin (2003 [1958]) — dados → garantias → respaldos, com qualificadores (força da conclusão) e refutações (condições de exceção) — oferece um padrão simples e poderoso para disciplinar a passagem de evidências a conclusões em materiais de EF. Em vez de exibir números isolados, a instituição mostra por que os números sustentam a conclusão e com quais limites, reduzindo “saltos de fé” e abrindo espaço para deliberação qualificada. Complementarmente, a Nova Retórica (Perelman; Olbrechts-Tyteca, 2005 [1958]) descreve técnicas de adesão — analogia, exemplo-modelo, presença — úteis para traduzir conteúdos complexos a públicos heterogêneos sem sacrificar rigor. Uma EF madura combina, portanto, um padrão de prova (Toulmin) com mediação retórica responsiva (Perelman), ampliando inteligibilidade sem incorrer em simplificações enganosas.

A terceira âncora é a Análise Crítica do Discurso (ACD), que opera nos níveis de texto, prática discursiva e prática social (Fairclough, 1992; 2010). Aplicada à EF, a ACD ilumina quem fala, de onde fala e com que efeitos focando na relação assimétrica de poderes entre o Estado e o contribuinte. Nesse sentido, discursos que celebram “entregas” de serviço sem qualificar incertezas ou dificuldades podem produzir legitimação frágil o que prejudica o diálogo entre proposto pela EF, que aproxima as duas partes. Ademais, portais de transparência com dados abertos, porém ininteligíveis reforçam assimetrias informacionais; audiências públicas sem efeitos visíveis na decisão institucionalizam participação performática. Articular EF à ACD significa avaliar não apenas correção formal, mas a capacidade de habilitar controle social e coprodução através dos percursos discursivos utilizado pelo Estado pelo discurso para construir uma relação que, ao menos no âmbito da linguagem, as assimetrias de poder são postas de lado e ambos dialogam como pares numa relação de igualdade — questões que também dialogam com economias morais e gramáticas de justificação (Boltanski; Thévenot, 2006 [1991]).

A quarta âncora é a *tax morale*, consolidada em literatura de psicologia econômica e administração tributária comparada (Kirchler, 2007; OECD, 2019; 2021). Ela contribui na indicação das bases que sustentam a disposição em cumprir obrigações fiscais, que seriam: a combinação de confiança (integridade e responsividade institucional), facilitação (serviços simples, previsíveis, linguagem clara) e *enforcement* proporcional (fiscalização percebida como justa e não arbitrária). Nessa perspectiva, a EF funciona como “cola institucional”: traduz o que está sendo feito, mostra como se sabe, explicita escolhas e abre portas de participação com regras estáveis. Ao fazê-lo, diminui a lacuna entre intenção e comportamento, sobretudo quando a comunicação se apoia em séries auditáveis, métodos públicos e padrões de dados abertos (metadados, dicionários e formatos



reutilizáveis), em convergência com orientações recentes de organismos internacionais (OECD; CIAT).

Nesse contexto, a boa notícia é que o Brasil dispõe de lastro institucional para essa agenda. Os Cadernos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), produzidos nas últimas duas décadas em articulação com escolas de governo, consolidam um roteiro que associa dever de contribuir, direito de participar/fiscalizar e gestão democrática dos recursos. Atualizar esse guia mediante padrões de prova (Toulmin), framing cooperativo, dados abertos e instruções de participação com efeito decisório é passo natural para converter legitimidade em aceitação pública e, por consequência, elevar a *tax morale* — com ganhos de eficiência alocativa e de justiça percebida que a literatura de escolha pública já antevia (Buchanan, 1967).

Diante disso, este artigo investiga: quais técnicas de argumentação predominam no discurso institucional de EF e como impactam a credibilidade? De que modo *frames* de direitos/deveres/valor público influenciam aceitação e engajamento? Que provas — no sentido estrito de dados, garantias e respaldos — são mobilizadas, com que qualidade metodológica e transparência? Como participação e coprodução operam como “provas vivas” de justiça procedimental? Defendemos que materiais de EF que (a) exibam *ethos* verificável — competência técnica, integridade e orientação ao interesse público demonstráveis —; (b) empregam Toulmin para disciplinar inferências e explicitar incertezas; (c) enquadrem tributos como investimento controlável em valor público com *trade-offs* explícitos; e (d) institucionalizem participação efetiva, provocando o aumento da cooperação e reduzindo a contestação improdutiva, sobretudo quando ancorados em dados abertos e rotinas robustas de prestação de contas.

A contribuição específica deste trabalho consiste em integrar cinco tradições — legitimidade, *framing*, teoria da argumentação, ACD e *tax morale* — em um modelo analítico-operacional de EF com padrões mínimos replicáveis (p. ex., tabelas de prova encadeando *claim*–dado–garantia–respaldo; guias de leitura para séries históricas; dicionários de dados; e roteiros de participação com efeito verificável). Diferentemente de compêndios de “boas práticas” genéricas, propomos critérios testáveis para que equipes de comunicação, escolas de governo e administrações tributárias validem, antes da publicação, se um material de EF demonstra valor, explicita inferências, abre a “caixa-preta” dos dados e viabiliza controle social. No plano científico, mostramos como essas dimensões co-variaram em diferentes acervos e porque certos arranjos discursivos produzem mais credibilidade e aceitação. No plano prático, articulamos padrões de prova e governança de dados a *frames* cooperativos e participação substantiva, respondendo ao desafio de combater cinismo fiscal sem moralismos abstratos ou tecnicismos opacos.

Para a estrutura deste artigo, avançamos da fundamentação teórica (legitimidade, argumentação, *framing*, ACD, *tax morale*) para um método de revisão narrativa com triangulação (literatura científica, Cadernos do PNEF, relatórios OECD/CIAT), seguido de resultados organizados



em mecanismos discursivos de alto impacto (*ethos* verificável; *frames* de direitos/deveres/valor; provas disciplinadas e dados abertos; participação e coprodução). A discussão integra ciência, governança e comunicação, explicita riscos e antídotos (retórica sem entrega; dados sem mediação; participação performática; heterogeneidade federativa) e culmina em um *framework* aplicado — o EF-LIRA — para institucionalizar a EF como tecnologia de aceitação pública e aprendizagem institucional, estreitando os laços entre o Estado e o cidadão.

Em suma, a aposta desta introdução é dupla: analítica, ao sustentar que a aceitação pública resulta da coerência verificável entre narrativa, prova e governança; e operacional, ao oferecer um léxico comum (claims, dados, garantias, respaldos; *frames*; dados abertos; participação com efeito) para que equipes multidisciplinares coproduzam materiais de EF que resistam ao escrutínio, instruem o cidadão e construam confiança ao longo do tempo. Nesse sentido, a nossa hipótese é que, onde a EF tenha uma linguagem clara, envolvente e auditável pelo cidadão e institucionaliza canais de contestação — sob a égide de legitimidade pragmática, moral e cognitiva —, a cooperação fiscal deixa de ser ato de fé sob o peso da coação e passa a ser escolha informada, sustentada por evidência e rotina.

## 2 ESTADO DA ARTE: LEGITIMIDADE, ARGUMENTAÇÃO, *FRAMING*, ACD E *TAX MORALE*

A literatura contemporânea que explica por que cidadãos consentem — ou resistem — ao arranjo tributário converge em cinco eixos que se reforçam mutuamente. Em vez de competir, eles compõem um mosaico que vai dos fundamentos normativos da autoridade fiscal às microestruturas do texto que a comunica e às experiências concretas de serviço. São esses: a legitimidade institucional, que delimita as condições de possibilidade do “direito de governar”; a teoria da argumentação, que avalia a sustentação do discurso do Estado quando formula alegações sobre gasto, desempenho e justiça; o *framing* mostra como a forma que a mensagem é repassada, a exemplo de escolhas que pesam no orçamento, podem orientar interpretações públicas; a Análise Crítica do Discurso (ACD), que conecta escolhas linguísticas a práticas de poder e participação; e a literatura de *tax morale*, integra evidências de economia e psicologia sobre confiança, facilitação e *enforcement* proporcional. Para a EF, essa convergência fornece um guia operacional: cada material precisa mostrar como sabe (inferência disciplinada), por que importa (enquadramento e valor público) e onde o cidadão age (participação com efeito).



## 2.1 LEGITIMIDADE: CONDIÇÕES PARA O “DIREITO DE GOVERNAR” EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A tipologia clássica de Suchman distingue legitimidades pragmática, moral e cognitiva e ajuda a explicar por que certas organizações são percebidas como autorizadas a decidir, enquanto outras enfrentam resistência contínua (SUCHMAN, 1995).

Vejamos resumidamente cada uma delas. A legitimidade pragmática decorre do interesse próprio das partes interessadas, que percebem a organização como útil, responsiva e capaz de gerar benefícios concretos. A legitimidade moral baseia-se em juízos de valor: a organização é considerada legítima quando seus processos, resultados, estruturas e lideranças são avaliados como justos, éticos e socialmente apropriados. Por fim, a cognitiva emerge quando a existência e a autoridade da organização são tomadas como naturais e óbvias, seja porque sua atuação é compreensível, seja porque se tornou parte indiscutível da ordem social. Juntas, essas três dimensões esclarecem os diferentes mecanismos pelos quais uma instituição conquista aceitação, confiança e autoridade perante a sociedade.

No caso da Administração Tributária, a legitimidade pragmática cresce quando benefícios são observáveis e atribuíveis — o que pode ser expresso em prazos de restituição previsíveis, redução auditável de litigiosidade, estabilidade de regras; já a legitimidade moral se afirma quando procedimentos respeitam expectativas de justiça e proporcionalidade, ou seja, carga tributária razoável para cada diferentes extratos sociais, uso dos recursos públicos para o bem da sociedade, ou ainda quando se demonstra uma transparência efetiva (aquela que a população consegue auditar); e a legitimidade cognitiva estabiliza-se quando rotinas, padrões de prova e prestação de contas se tornam o modo “normal” de operar. Nesse sentido, Habermas (1996), especialmente em *Between Facts and Norms*, expõe que a autoridade legítima e durável não nasce apenas da legalidade formal ou da obediência por hábito, medo ou racionalidade estratégica. Para ele, instituições públicas só adquirem legitimidade robusta quando suas decisões são fundamentadas em razões que possam ser reconhecidas como válidas por qualquer cidadão — razões *publicamente acessíveis* — e quando essas justificativas são elaboradas de maneira que todos os sujeitos possam, ao menos em princípio, concordar com os critérios utilizados, mesmo que discordem do resultado final. Assim, seguir a lei não deve ser apenas conformidade à força estatal, mas adesão a normas que os próprios cidadãos poderiam aceitar racionalmente— não de mera submissão a uma regra formal. Em EF, isso implica deslocar o foco do mandamento para a justificativa de forma a conseguir a adesão racional da sociedade. Então, os três níveis de legitimidade podem, por exemplo, serem melhorados por meio de séries abertas com dicionário de dados (pragmática), explicitação de *trade-offs* e critérios de priorização (moral) e rotas de contestação com prazos e efeitos (cognitiva). Dessa forma, a Administração Tributária estaria



pavimentando um ecossistema em que o “direito de governar” é continuamente demonstrado, não apenas alegado.

Esse enquadramento institucional tem consequências pedagógicas e mensuráveis. Quando a comunicação fiscal se apresenta como hipótese pública dotada de prova — e não como enunciado autojustificado —, o cidadão passa a avaliar decisões em chave de correção e não de opacidade, o que reduz dependência de *enforcement* e fragiliza narrativas cínicas sobre “promessas sem entrega”. A cada ciclo de prestação de contas, reforçam-se os três registros de legitimidade: utilidade percebida pela experiência, justiça pela regularidade procedimental e inteligibilidade pela previsibilidade discursiva. Essa cumulatividade é sensível ao tempo e à consistência. Do contrário, havendo retrocessos na clareza ou na prova, a legitimidade e a relação entre as partes sofrem corrosão.

## 2.2 ARGUMENTAÇÃO: DO NÚMERO À INFERÊNCIA DISCIPLINADA

A teoria da argumentação oferece o arcabouço para converter dados em razões públicas. Além disso, temos também o modelo de Toulmin, que estrutura alegações em *claim*, dados, garantia e respaldo, com qualificadores (força) e refutações plausíveis (condições de exceção), o que disciplina a passagem do indicador à conclusão e inibe o uso retórico de números isolados (TOULMIN, 2003). Em política fiscal, essa disciplina exige explicitar o nexo entre a causa e efeito — por exemplo, se a queda em autuações por parte do Fisco decorre de melhor conformidade tributária do contribuinte ou se teve sua origem em alguma mudança de critério — e declarar limites, quebras de série e choques. A Nova Retórica de Perelman e Olbrechts-Tyteca complementa esse padrão ao lembrar que toda prova se dirige a um auditório concreto. Nesse quesito, a elaboração de um material para EF deve considerar o tipo de público que está sendo levado em consideração a fim de que se possa utilizar a linguagem e os argumentos necessários para se estabelecer um diálogo persuasivo em que o cidadão seja convencido a recolher os tributos espontaneamente, isto é, sem a intervenção disciplinadora do Fisco. Em outras palavras, o conhecimento do público destinatário é premissa básica para iniciar o curso argumentativo que seja realmente efetivo (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005). Isso significa que, ainda que haja provas o bastante, é necessário desenvolver uma argumentação sólida, inteligível e acessível ao auditório que se procura convencer – do contrário, as provas serão tratadas apenas como números sem sentido.

Finalmente, aplicada à EF, a combinação “Toulmin + Nova Retórica” evita dois vícios simétricos: o tecnicismo ininteligível, que exclui o público, e o pedagogismo não convincente e sem provas, que infantiliza o debate. A peça de EF madura apresenta a Tabela de Prova — dados, garantia, respaldo, qualificador, refutação — de forma inteligível e persuasiva, abre o caminho de replicação e, então, aciona recursos retóricos para trocar em miúdos as informações de forma convincente e honesta. Com base nisso, temos um resultado mensurável: menos “saltos de fé”, mais espaço para contestação



qualificada e maior auditabilidade das alegações governamentais, reduzindo controvérsias improdutivas e deslocando a disputa para premissas e métodos.

### 2.3 CONSTRUINDO UM *FRAMING* DE COOPERAÇÃO

Primeiramente devemos entender que o *framing* opera por seleção e saliência: o que é ressaltado na mensagem guia a interpretação do público (ENTMAN, 1993). Nesse sentido, as mesmas estatísticas de arrecadação podem significar “melhor combate à evasão” ou “carga tributária excessiva” dependendo dos comparadores, do horizonte temporal e, especialmente, em que perspectiva a informação é transmitida. Nesse ponto, em EF, *frames* cooperativos que conectam dever de contribuir a direitos de compreender, fiscalizar e participar, e que materializam valor público com resultados tangíveis, devem ser construídos para superar narrativas exclusivamente punitivas. Essa opção não mascara conflitos; mas organiza expectativas ao explicitar custos alternativos, dilemas distributivos e incertezas, evitando que a leitura pública dependa de promessas grandiloquentes ou de *slogans*. Em suma, uma abordagem em que o Estado mostre suas próprias debilidades e dilemas e que mostre uma perspectiva realista ou sincera dos trade-offs que fazem parte do manejo orçamentário pode ajudar na sua relação com o cidadão, sendo um dos fatores que pode impactar positivamente na arrecadação.

Para sustentar *frames* cooperativos, é decisiva a sincronia entre dado, linguagem e visualização. Para alcançar esse objetivo, no quesito da linguagem, o texto deve evitar nominalizações que filtram o entendimento apenas para especialistas e escolher títulos que não prejudiquem conclusões. Já a visualização deve prevenir ilusões gráficas e induções indevidas. O enquadramento, assim, deixa de ser cosmético, ou seja, elaborado como propaganda política, e passa a ser projeto cognitivo, com impacto direto na compreensão e na disposição cooperativa, o que, inclusive, à medida que isso se repita e se expanda ao público, pode elevar a credibilidade do Estado contribuindo em sua relação com o cidadão.

### 2.4 ACD: DO LÉXICO ÀS PRÁTICAS SOCIAIS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

A ACD situa o texto no circuito social que o produz e o consome, articulando três níveis: o textual (léxico, metáforas, modalização, voz); a prática discursiva (gêneros, rotinas de produção e circulação); e as práticas sociais (instituições, ideologias, arranjos de autoridade) (FAIRCLOUGH, 1992; 2001). Com base nisso, devemos considerar que, em EF, escolhas linguísticas aparentemente pequenas têm efeitos governativos: nominalizações, tais como “foram realizados ajustes”, na voz passiva, tende a reduzir a responsabilização, pois o agente da ação está apenas implícito; metáforas belicistas (“guerra ao inadimplente”) estimulam antagonismos e podem corroer a cooperação. Em sentido inverso, guias de linguagem clara, glossários, notas metodológicas e registros detalhados do histórico de alterações feitas no orçamento (versionamento) criam um “devido processo



comunicativo”, no qual direitos de informação e contestação são praticáveis, não retóricos, convidando o cidadão a pensar junto com a Administração Pública e a ter uma participação mais consciente na construção do orçamento.

Por meio da ACD podemos também examinar o ecossistema de transparência. Portais podem ser “abertos” e ainda ininteligíveis se faltam dicionários, exemplos de uso e rastro de decisões; audiências públicas viram teatro se não deixam devolutiva nem índice que aponte a efetiva incorporação daquilo que foi decidido em audiência passadas. Portanto, a ideia de integrar ACD à EF é para evitar a armadilha que parecer ser a mais frequente: a retórica sem entrega. Nesse sentido, o discurso da EF deve ser modulado com nominalizações que estimulem a cooperação mútua, somado a práticas sociais em que o cidadão consiga mensurar com clareza o impacto de sua participação. Em linguagem mais técnica, trata-se de ligar microescolhas linguísticas a macroefeitos de efetividade na relação entre o Estado e o cidadão, reduzindo assim o descompasso entre promessa e experiência do usuário, o que gera um efeito positivo na legitimidade institucional no contexto democrático.

## 2.5 TAX MORALE: EVIDÊNCIA COMPARADA SOBRE CONFIANÇA, FACILITAÇÃO E ENFORCEMENT PROPORCIONAL

A literatura de *tax morale* acumula evidências de que a conformidade sustentável – postura de aceitação pacífica e duradoura do contribuinte ante suas obrigações tributárias - requer mais do que fiscalização e punição. Ela considera que a disposição em pagar impostos decorre da interação entre confiança — integridade e responsividade percebidas —, facilitação — serviços previsíveis, linguagem simples, baixo custo de conformidade — e *enforcement* proporcional — fiscalização justa, não arbitrária (KIRCHLER, 2007; LUTTMER; SINGHAL, 2014). Nesse sentido, Kircher desenvolveu o conceito de *slippery slope framework*, que nos dá duas bases para a conformidade tributária: poder da autoridade tributária e a confiança que o cidadão atribui ao Estado. Ele mostra que esse par, poder coercitivo e confiança, podem se reforçar quando cada um é calibrado, mas se sabotam quando coercitividade desproporcional dissolve a crença de justiça. E esse tipo de raciocínio tem se confirmado pelos relatórios e *working papers* da OECD e diretrizes do CIAT, os quais conectam essa tese à prática administrativa, enfatizando fatores o efeito da previsibilidade, atendimento resolutivo e relacionamento segmentado com contribuintes, como motores de cooperação, o que eleva a confiança e, consequentemente, a *tax morale* (OECD, 2019; 2020).

Para a EF, a implicação é direta: narrativas de conformidade devem ser verificáveis e acompanhadas de prova operacional. Quando a Administração Pública melhora, por exemplo, o tempo de atendimento, reduz taxas de erro em sua atividade de fiscalização bem como o litígio judicial, e ainda consegue mensurar com indicadores toda essa evolução, a EF não soará como propaganda. Ao contrário, esses indicadores criam cenários positivos para a melhoria da imagem do Estado, que





arrecada para servir a sociedade. Ademais, quando o cidadão encontra caminhos claros para cumprir, contestar e corrigir, apoiados por séries auditáveis e regras estáveis, a cooperação deixa de ser ato de fé e se torna escolha racional sustentada por experiências positivas, exatamente o mecanismo identificado na economia pública e na psicologia econômica.

## 2.6 PNEF: O ARCABOUÇO PEDAGÓGICO-NORMATIVO BRASILEIRO

Os Cadernos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) constituem a base pedagógica da EF em perspectiva cidadã, articulando dever de contribuir com direito de participar e fiscalizar e inserindo a gestão democrática do orçamento como conteúdo formativo. Embora anteriores à consolidação de agendas de dados abertos e padrões de prova, esses materiais são compatíveis com uma atualização metodológica que incorpore a disciplina inferencial de Toulmin, *frames* cooperativos e princípios de ACD. Essa atualização permite fortalecer a legitimidade pragmática — ao ancorar conteúdos em séries e indicadores —, a moral — ao explicitar critérios e procedimentos — e a cognitiva — ao estabilizar rotinas de devolutiva em diálogo com orientações internacionais, como a *Tax Administration 3.0* (OECD, 2020).

A ponte pedagógica também envolve formação de servidores e de multiplicadores. Ao treinar equipes para escrever em linguagem clara, produzir tabelas de prova, publicar dicionários de dados e conduzir participação com regras e prazos, o PNEF atualizado converte conteúdos em práticas — e pratica o que ensina. Com isso, a EF deixa de ser “ação de comunicação” episódica e se torna rotina de aprendizagem institucional, com metas públicas e indicadores de compreensão e cooperação.

## 2.7 SÍNTESE: PARA ALÉM DE SLOGANS, UMA GRAMÁTICA INTEGRADA DE PROVA E PARTICIPAÇÃO

Pelo exposto até aqui, o arcabouço coletado sugere que a aceitação por parte do público não está atrelada a um único fator, mas sim à harmonia perceptível entre a narrativa, as provas e a participação social efetiva no orçamento. As cinco fontes teóricas utilizadas aqui atuam como um norteador para a Educação Fiscal, de forma a destacar a relevância de institucionalizar a linguagem clara e convidativa à participação popular, mas se estendendo às práticas administrativas de promover a participação com um impacto decisório que possa ser mensurado pela sociedade.

## 3 MÉTODO: REVISÃO NARRATIVA COM TRIANGULAÇÃO E PROTOCOLO ANALÍTICO

A partir da estrutura teórica desenvolvida na seção anterior, vamos avançar pra alguns pontos metodológicos que nortearam esta pesquisa e suas delimitações.



### 3.1 DESENHO E JUSTIFICATIVA METODOLÓGICA

Para esse artigo, adotou-se uma revisão narrativa de escopo analítico porque o objeto — a Educação Fiscal (EF) concebida como tecnologia discursiva e institucional — é intrinsecamente interdisciplinar, cruzando administração pública, psicologia econômica e estudos do discurso. Ademais, os materiais a serem estudados combinam literatura científica e documentos normativo-pedagógicos, a exemplo dos Cadernos do PNEF. Por isso, o objetivo não é calcular efeitos médios nem conduzir metanálise, mas construir um arcabouço explicativo capaz de integrar legitimidade, teoria da argumentação, *framing*, ACD e *tax morale* em uma espécie de gramática operativa para desenho e avaliação de práticas de EF. Para mitigar vieses usuais de revisões narrativas, a condução seguiu boas práticas sintetizadas pelo instrumento SANRA — clareza da pergunta, descrição transparente da busca, critérios explícitos de seleção, síntese coerente e conclusões ancoradas nas evidências — e foi estruturada sobre triangulação de fontes e de lentes teóricas, assumindo a reflexividade como parte do processo interpretativo. Essa estratégia é coerente com a tradição de sínteses interpretativas em campos complexos, nas quais a unidade de análise não é o efeito isolado, mas o mecanismo situado em contexto.

### 3.2 FONTES E ESCOPO TEMPORAL

O *corpus* para análise consiste em dois blocos. Primeiro, relatórios e *working papers* de organizações com mandato e comparabilidade internacional — sobretudo OECD e redes afins — sobre confiança, *tax morale*, conformidade e transformação digital da administração tributária. Segundo, repositórios públicos brasileiros com materiais do PNEF (ENAP/ESAF e secretarias estaduais), por constituírem a base normativa-pedagógica da EF no país e oferecerem conteúdo aplicável a políticas e formação. A janela temporal foi delimitada até dezembro de 2024, de modo a incorporar atualizações recentes sem incluir peças ainda não consolidadas ou em consulta pública, preservando, quando pertinente, clássicos cuja validade teórica permanece inalterada.

### 3.3 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO

Foram incluídos artigos revistos por pares e livros de editoras acadêmicas alinhados às cinco lentes teóricas estudadas, relatórios e *working papers* de organismos multilaterais com mandato e escopo comparativo em tributação e confiança institucional, bem como os Cadernos do PNEF e materiais didático-pedagógicos oficiais que especificam a arquitetura brasileira da EF. Por outro lado, foram excluídas peças opinativas sem método, *white papers* de consultorias sem transparência metodológica, conteúdos sem autoria institucional identificável, duplicatas e versões obsoletas desprovidas de valor histórico.



### 3.4 EXTRAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A extração de conteúdo seguiu um roteiro comum que padroniza atributos conforme o tipo de fonte, reduzindo assimetrias entre “texto acadêmico” e “texto institucional” e permitindo síntese comparativa. Em relatórios de organismos internacionais, descreveram-se escopo, desenho de coleta e análise, indicadores centrais (confiança, tax morale, conformidade), limitações de mensuração e condições de transferibilidade ao contexto brasileiro. Nos documentos do PNEF e materiais didáticos correlatos, mapearam-se objetivos pedagógicos, conceitos nucleares — direitos e deveres, relação Estado–sociedade, gestão democrática —, modularidade das trilhas formativas e potencial de atualização por meio de padrões de prova (Toulmin), dados abertos com dicionário e exemplos de uso e protocolos de participação com devolutiva.

### 3.5 PROTOCOLO ANALÍTICO: SEIS DIMENSÕES INTEGRADAS

Cada peça — cartilha, portal, release, aula ou relatório — foi analisada em seis dimensões organizadas em matriz. A dimensão de *ethos* verificou credenciais institucionais, existência de séries históricas com amplitude mínima, explicitação de métodos e grau de auditabilidade, incluindo links para auditorias ou relatórios técnicos. A dimensão de argumentação, ancorada em Toulmin, identificou a alegação principal, os dados mobilizados, a garantia que conecta evidência e conclusão, o respaldo metodológico, os qualificadores que expressam força e limites e as refutações ou condições de exceção reconhecidas. A dimensão de *frames* classificou o enquadramento dominante — direitos/deveres/valor público, punitivo, custo-benefício — e observou a presença de *trade-offs* declarados e de incertezas. As duas dimensões seguintes, textuais e de prática discursiva, derivadas da ACD, examinaram léxico, metáforas, modalização e voz, bem como gênero, rotinas de produção e circulação, endereçamento e rituais de validação social. Por fim, a dimensão de governança da informação aferiu a materialidade da transparência: formatos abertos e reutilizáveis, metadados e dicionários, registros de versionamento e canais de participação com efeito verificável. Esse protocolo conecta diretamente os cinco eixos teóricos a critérios observáveis, permitindo que a análise não se encerre em juízos estilísticos, mas identifique mecanismos e lacunas com potencial de intervenção.

### 3.6 SÍNTESE: ABORDAGEM INTERPRETATIVA CRÍTICA

A síntese adotou a lógica da *Critical Interpretive Synthesis*, priorizando a construção de conceitos e proposições mecanistas em lugar da agregação estatística de efeitos. Em termos práticos, isso significou integrar textos e categorias, ajustando o arcabouço conforme novos padrões emergiam e submetendo esses ajustes a testes de consistência interna — por exemplo, verificando se peças consideradas “claras” também satisfaziam, de modo articulado, os critérios de prova, enquadramento e governança de dados. O resultado buscado não é uma taxonomia exaustiva, mas um conjunto de



heurísticas aplicáveis — padrões mínimos de prova, convenções de linguagem clara, kits de visualização replicáveis e regras de participação com devolutiva — capazes de orientar a construção e a avaliação de materiais de EF no cotidiano institucional.

### 3.7 RISCOS E DELIMITAÇÕES DA PESQUISA

O presente estudo tem limitações inerentes: heterogeneidade de materiais institucionais nem sempre acompanhados de método explícito; ausência de metanálise, ou seja, não é possível integrar e analisar estatisticamente os resultados de vários estudos independentes sobre educação fiscal, por ser ainda um tema incipiente e pouco explorado.

Outro ponto relevante é o risco de que os repositórios públicos mostrem apenas uma parte da realidade, por exibirem somente o que foi registrado ou publicado ao passo que pode haver uma suposta outra parte oculta, distorcendo a visão. Assim, quem consulta essas bases pode formar conclusões enviesadas simplesmente porque está vendo apenas o que está disponível — não o todo.

Por outro lado, tais limites foram mitigados por preferência por fontes primárias com documentação metodológica e checagem cruzada sempre que havia sobreposição temática entre relatórios e literatura acadêmica.

Além disso, por conta da delimitação do artigo, não foi possível elaborar mais profundamente a crítica de como a EF tem sido trabalhada por meio das publicações governamentais, tais como os cadernos pedagógicos do PNEF. Nesse sentido, não foi possível, por exemplo, citar trecho dos materiais e analisar mais detidamente a partir do aporte teórico proposto. Então, para contornar isso, a análise foi mais ampla e resumida com o objetivo mais de despertar o leitor para as dificuldades que a EF encontra e propor soluções que podem ajudar a melhorar a sua implementação.

### 3.8 REPRODUTIBILIDADE E DADOS

Com vistas à reprodutibilidade, privilegiaram-se repositórios institucionais de longo prazo — páginas da OECD para relatórios e anexos metodológicos; ENAP/ESAF para os Cadernos do PNEF e metadados de uso; e portais estaduais de EF com coleções consolidadas. As referências listam identificadores, versões e endereços persistentes, permitindo que outras equipes reproduzam a busca, repliquem o protocolo de análise e comparem resultados. A matriz analítica e o roteiro de extração foram mantidos estáveis após a fase piloto, para evitar “deriva de critérios” ao longo da coleta.

### 3.9 NOTA SOBRE A BASE NORMATIVA BRASILEIRA

A base normativa-pedagógica da EF no Brasil foi tratada como fonte primária e não como comentário opinativo. Os Cadernos 1 (Educação Fiscal no Contexto Social), 2 (Relação Estado–Sociedade) e 4 (Gestão Democrática dos Recursos Públicos) fornecem a gramática institucional de



direitos e deveres, participação e controle social, e, por isso, ancoram as dimensões de *frames* e de governança da informação na análise. A proposta de atualização metodológica — incorporação sistemática de padrões de prova ao estilo Toulmin, abertura de dados com dicionário e exemplos de uso e regras de participação com devolutiva e índice de incorporação — foi examinada à luz dessa gramática e em diálogo com diretrizes internacionais contemporâneas, de modo a preservar o lastro normativo nacional ao mesmo tempo em que se elevam a auditabilidade e a inteligibilidade das práticas de EF.

## 4 RESULTADOS: QUATRO MECANISMOS DISCURSIVOS DE ALTO IMPACTO

Esta seção sintetiza os achados em quatro mecanismos que, quando incorporados de forma consistente às peças e rotinas de Educação Fiscal (EF), tendem a deslocar o público da mera tolerância para a aceitação informada do arranjo tributário. Cada mecanismo é descrito em fluxo contínuo — o que é, por que importa à luz da literatura e como se operacionaliza no contexto institucional brasileiro —, mantendo diálogo explícito com os Cadernos do PNEF e com a produção internacional.

### 4.1 *ETHOS* INSTITUCIONAL VERIFICÁVEL

Na EF, o Estado se apresenta com um *ethos* institucional verificável, ou seja, associado a um conjunto de sinais públicos e rastreáveis de competência técnica, integridade e orientação ao interesse coletivo que acompanha alegações sobre gasto e resultados. Em termos materiais, ele se manifesta quando as mensagens de EF deixam de ser afirmações irrefutáveis e permite uma abertura ao diálogo valendo-se de vínculo com artefatos primários como relatórios de execução, auditorias e pareceres independentes. O *ethos*, assim entendido, desloca a autoridade do campo da reputação tácita para o terreno da prova reproduzível, permitindo que o público refaça os passos da inferência e chegue, se não à mesma conclusão, ao menos ao mesmo conjunto de razões plausíveis.

A relevância desse mecanismo emerge da literatura de legitimidade. Na tipologia de Suchman, a adesão social sustenta-se em utilidade observável (registro pragmático), justiça procedimental e material (registro moral) e inteligibilidade rotinizada (registro cognitivo) (SUCHMAN, 1995). Quando a EF torna visível o nexo entre tributos, políticas, prestação de contas e participação social no planejamento orçamentário das políticas públicas, amplia-se a chance de que a utilidade seja percebida por experiência e não por retórica; quando as regras e prioridades são justificadas com critérios e prazos, reforça-se a percepção de justiça; quando a prestação de contas segue cadência previsível, estabiliza-se a inteligibilidade; e havendo engajamento popular a percepção da coisa pública aumenta. Em democracias fiscais, onde o consentimento precisa ser continuamente conquistado, esses fatores reduzem a dependência de coerção e atenua o cinismo que floresce quando promessas se dissociam de entrega.



No Brasil, a operacionalização do *ethos* verificável é compatível com a gramática pedagógica dos Cadernos do PNEF. Portais e cartilhas passam a apresentar alegações com recorte temporal e populacional nítidos; séries com base comparável, anotações de quebras e choques; justificativas metodológicas que explicam por que o indicador respalda a conclusão; e referências a auditorias ou instâncias independentes. Qualificadores de força e condições de exceção deixam de ser notas de rodapé e tornam-se parte do corpo do texto. Ao acumular ciclos comunicativos com essas características, a administração converte “confiança” em experiência social repetida, o que a literatura de economia pública e psicologia econômica associa a níveis mais altos e estáveis de cooperação.

#### 4.2 *FRAMES* DE DIREITOS, DEVERES E VALOR PÚBLICO

Os enquadramentos que conectam dever de contribuir a direitos de compreender, participar e fiscalizar — e que materializam tributos como investimentos convertidos em resultados tangíveis e auditáveis — reordenam a leitura social da tributação. Em vez de reeditar o falso dilema “pague porque é lei” versus “não pague porque não volta”, a EF adota uma gramática de reciprocidade verificável: apresenta o problema e suas causas, explicita custos alternativos e dilemas distributivos, descreve o tratamento proposto e projeta expectativas realistas quanto a prazos e incertezas (ENTMAN, 1993). O *frame*, nessa chave, não é cosmético; é projeto cognitivo que sincroniza dado, linguagem e visualização para que o público entenda não apenas “o que” foi decidido, mas “como” e “a que preço” a decisão se impõe sobre outras possibilidades de uso do recurso.

A pertinência do mecanismo decorre do efeito organizador do enquadramento sobre a percepção pública. *Frames* cooperativos reduzem a dissonância entre custo individual e benefício coletivo e deslocam a atenção da punição abstrata para o valor público mensurável. Quando apoiados em séries comparáveis, dicionários de variáveis e notas “como ler este gráfico”, esses *frames* evitam induções indevidas e permitem que a divergência se concentre em premissas e trade-offs, e não em suspeitas de manipulação. Essa opção é especialmente relevante onde o histórico de promessas não cumpridas alimenta narrativas cínicas: ao declarar o que se ganha e o que se adia, e ao mostrar o que mudou após a participação social, a EF pode transformar a contestação em componente do processo decisório, não em ruído.

O contexto brasileiro dispõe de lastro institucional para essa virada. Os Cadernos do PNEF articulam dever de contribuir e direito de participar/controlar social, oferecendo linguagem e conteúdo que podem ser atualizados por meio de metas e indicadores orientados a resultado. Programas orçamentários passam a ser apresentados com produtos e efeitos verificáveis, com explicitação de custos alternativos e de critérios distributivos. A participação deixa rastro de consequência por meio de relatórios de devolutiva que explicam o que foi incorporado, por que determinadas propostas não



foram acolhidas e quais prazos governam as alterações. Com isso, o enquadramento deixa de ser um convite moral e se torna um contrato cognitivo entre instituição e público.

#### 4.3 PROVAS DISCIPLINADAS (TOULMIN), LINGUAGEM CLARA E DADOS ABERTOS

A disciplina inferencial de Toulmin transforma números dispersos em argumentos transparentes ao exigir que toda alegação substantiva seja acompanhada de dados, de uma garantia que explicita o nexo evidência–conclusão, de respaldo metodológico, de qualificadores que expressem força e limites, e de refutações que antecipem condições de exceção (TOULMIN, 2003). Em EF, essa estrutura evita dois vícios simétricos: o tecnicismo que exclui e o pedagogismo que infantiliza. A peça madura responde, no próprio corpo do texto, à pergunta “como sabemos?”, abre o caminho de replicação e só então aciona recursos didáticos — analogias, exemplos-modelo, presença do referente — de uma forma adaptada e convincente ao auditório que se busca convencer por meio da honestidade (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005).

O acoplamento desse padrão à linguagem clara e a dados abertos converte transparência de promessa em capacidade prática de verificação. Glossários enxutos, títulos descritivos que não prejudiquem conclusões, notas “como ler este gráfico” e a publicação de bases em formatos reutilizáveis com metadados e dicionários reduzem o custo cognitivo para públicos não especializados. A literatura internacional em administração tributária vincula essa combinação — prova disciplinada, serviço simples e previsível, dados auditáveis — a níveis mais altos de confiança e de conformidade voluntária (OECD, 2019). No plano da implementação, a administração passa a rotinizar artefatos como quadros “Como sabemos?”, nos quais para cada conclusão relevante é pareada a série e a fonte, a garantia e o respaldo, o qualificador e as condições de exceção, além de link para replicação. Ao acumular tais práticas, a organização eleva a qualidade epistêmica da comunicação e transforma a auditabilidade em rotina.

#### 4.4 PARTICIPAÇÃO E COPRODUÇÃO COMO “PROVAS VIVAS”

A participação com consequência decisória opera como prova viva de justiça procedimental: sinaliza que decisões não são unilaterais, que regras são previsíveis e que o cidadão dispõe de capacidade real de influência. Orçamentos participativos, conselhos, trilhas formativas com produtos avaliáveis e, sobretudo, relatórios de devolutiva que indiquem o que mudou e por quê, compõem um repertório no qual a experiência de ser ouvido deixa rastro verificável. Nesse sentido, a psicologia econômica da tributação explica o ganho institucional por meio do *slippery slope framework*, ou seja, a conformidade sustentável nasce da combinação calibrada entre poder da autoridade e confiança que a sociedade tem nela. Assim sendo, quando a participação é substantiva, ela alimenta a confiança e



reduz o custo de *enforcement* necessário para manter níveis equivalentes de cooperação (KIRCHLER, 2007).

No Brasil, a integração entre formação cidadã e participação encontra base nos Cadernos do PNEF, que tratam da relação Estado–sociedade e da gestão democrática do orçamento. Atualizar essa gramática implica projetar a participação como procedimento com regras e prazos: critérios de elegibilidade de propostas, métodos de priorização, transparência de restrições técnicas, registro público de contribuições e índice de incorporação, acompanhado de justificativas para não acolhimento. Ao incorporar essas rotinas à comunicação da Administração Tributária e vinculá-las a dados abertos e a padrões de prova, o Estado converte a “consulta” em evidência de imparcialidade processual. O efeito, acumulado ao longo de ciclos, é mensurável: melhora da compreensão, ampliação de sentimentos de justiça e queda de litigiosidade associada à redução da percepção de arbitrariedade — justamente os vetores de *tax morale* identificados pela literatura comparada.

## 5 DISCUSSÃO: INTEGRANDO CIÊNCIA, GOVERNANÇA E COMUNICAÇÃO

### 5.1 DO CONCEITO AO DESIGN: CONVERTENDO TEORIA EM CRITÉRIOS OPERACIONAIS

A integração das cinco abordagens teóricas — legitimidade, teoria da argumentação, *framing*, Análise Crítica do Discurso (ACD) e moral tributária (*tax morale*) — converge em direção a um princípio de projeto fundamental: a aceitação pública é decorrente da coerência explicitamente perceptível entre o discurso institucional, as evidências apresentadas e as possibilidades efetivas de participação cidadã. No contexto do *design* organizacional, tal constatação implica a necessidade de uma arquitetura mínima para os materiais de Educação Fiscal (EF), a saber: a explicitação do valor público mediante uma teoria de mudança susceptível à auditoria; a adoção da disciplina probatória segundo o modelo de Toulmin, incluindo dados, garantias, respaldos, qualificadores e refutações acessíveis; o enquadramento cooperativo, que vincula o dever de contribuir aos direitos de compreensão, participação e fiscalização; a consideração dos três níveis da ACD (texto, prática discursiva e prática social), como estratégia de prevenção de um discurso desvinculado de ações que confirme sua veracidade; e a governança da informação fundamentada em dados abertos, glossários e canais participativos com capacidade decisória. Sob a perspectiva habermasiana, a legitimação requer razões acessíveis e reciprocamente aceitáveis no espaço público; sob a ótica de Suchman, a legitimidade é gradativamente consolidada à medida que utilidade, justiça e inteligibilidade se evidenciam como experiências reiteradas (HABERMAS, 1996; SUCHMAN, 1995).

Tal arquitetura apresenta uma interlocução direta com a literatura de economia pública e psicologia econômica, a qual demonstra que confiança e facilitação — associadas a mecanismos proporcionais de *enforcement* — promovem o aumento da conformidade tributária (KIRCHLER, 2007; LUTTMER; SINGHAL, 2014). No cenário em questão, a EF configura-se como uma



“tecnologia cívica”, operacionalizando empiricamente esses princípios mediante rotinas passíveis de verificação: a disciplina probatória reduz os espaços para “saltos de fé”; o enquadramento cooperativo atenua a dissonância entre o custo individual da carga tributária e o benefício coletivo; a aplicação da ACD a uma linguagem integrada ao ecossistema de políticas públicas condizentes transforma a promessa de transparência em efetivo acesso substantivo; e a participação acompanhada de devolutivas institucionais contribui para a estabilização das crenças relacionadas à justiça procedimental: a população se engaja e recebe uma devolutiva legível que possa aferir a sua participação. Como resultado, estabelece-se um circuito de aprendizagem institucional, caracterizado pela mútua articulação entre linguagem, dados e procedimentos, tornando o consentimento menos dependente de coação e mais fundamentado em experiências auditáveis.

## 5.2 GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO: TRANSPARÊNCIA QUE PODE SER VERIFICADA

Transparência não se esgota na publicação de documentos; ela se realiza quando qualquer parte interessada consegue verificar de forma independente o nexo entre tributos, gasto e entregas. Para tanto, peças de EF devem expor séries históricas com base comparável e amplitude suficiente, métodos com cobertura, amostragem e limites declarados, qualificadores que expressem a força das conclusões e *links* para artefatos primários — relatórios de execução, auditorias, pareceres — que sirvam de respaldo. Esse conjunto reforça, simultaneamente, a legitimidade pragmática (benefício demonstrável), moral (regularidade e proporcionalidade procedimental) e cognitiva (previsibilidade e rotina), na linha do que a tipologia de Suchman descreve para organizações públicas que buscam reconhecimento social durável (SUCHMAN, 1995).

No plano técnico, a combinação Toulmin somada a dados abertos transforma números em inferência auditável. Cada *claim* vem acompanhado de dados replicáveis, garantia que explicita o nexo evidência–conclusão, respaldo metodológico, qualificador e refutações plausíveis; a publicação em formatos reutilizáveis, com metadados e dicionários, reduz o custo cognitivo, pois o público não precisa ter que reaprender como ler esses dados, os quais, nesse caso, possuem a mesma estrutura gerando uma habitualidade no contato com essas documentações. Portanto, a adoção das ideias de Toulmin convida à reanálise por imprensa, academia e sociedade civil (TOULMIN, 2003). Nesse nessa mesma esteira, experiências internacionais relatadas por OECD e CIAT mostram que tal governança da informação não apenas melhora a qualidade do debate, como também se associa a aumentos de confiança e a quedas no retrabalho e na litigiosidade, por tornar antecipáveis os critérios de decisão e auditáveis os resultados (OECD, 2019; 2020).



### 5.3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: *FRAMES* COOPERATIVOS E LINGUAGEM CLARA

Do ponto de vista comunicacional, o *framing* é determinante para reduzir a distância entre custo individual e benefício coletivo. Em lugar de narrativas puramente punitivas, uma EF robusta busca costurar o dever de contribuir aos direitos de compreender, fiscalizar e participar, apresentando tributos como investimentos controláveis em valor público — com *trade-offs* explicitados e prazos realistas (ENTMAN, 1993). Esse enquadramento cumpre as quatro funções cognitivas clássicas — diagnóstico, avaliação, prescrição e prognóstico — e evita a armadilha da propaganda, pois explicita dilemas e incertezas e ancora expectativas no que pode ser entregue, em que condições e a que custo de oportunidade — sem ilusionismos. A coerência entre narrativa, série e visualização clara — títulos descritivos, escalas honestas, notas “como ler este gráfico” — impede induções indevidas e desloca possíveis divergências para o terreno das premissas e critérios para a seleção dos gastos ou políticas públicas.

A ACD fortalece esse desenho ao examinar léxico, metáforas, gêneros e, sobretudo, os efeitos sociais da circulação textual (FAIRCLOUGH, 1992; 2001). Portais “transparentes”, porém, ininteligíveis reproduzem assimetrias; *releases* que ocultam agência por meio de nominalizações ou na voz passiva enfraquecem a responsabilização; audiências sem devolutiva institucionalizam a participação performática — apenas um protocolo que se pretende ser democrático. Em sentido inverso, glossários, guias de linguagem clara, rastro de versionamento e relatórios de devolutiva convertem o “direito de saber” em capacidade efetiva de compreender e de influenciar. Assim, *frames* cooperativos e ACD aplicada não são camadas cosméticas: constituem o devido processo comunicativo da política fiscal, através do qual a promessa de transparência eleva o entendimento da população e causa maior participação popular na *res* pública.

### 5.4 TAX MORALE: DA “MORAL TRIBUTÁRIA” ÀS ESCOLHAS DE DESENHO

A literatura comparada e os relatórios internacionais convergem em três determinantes da cooperação fiscal: confiança (integridade e responsividade percebidas), facilitação (serviços previsíveis, simples e com linguagem clara) e *enforcement* proporcional (fiscalização justa, não arbitrária) (KIRCHLER, 2007; OECD, 2019). A EF é a interface pedagógica que traduz esses pilares em evidências e rotinas, diminuindo o custo cognitivo para o contribuinte e tornando explícitas as razões do Estado. O *slippery slope framework* demonstra que poder e confiança elevam conformidade por vias distintas: ampliar apenas o poder fiscalizatório, sem confiança nas autoridades, produz ganhos decrescentes e custos crescentes para o Estado, que terá de elevar o investimento na atividade fiscalizatória; por outro lado, combinar poder fiscalizatório calibrado com confiança no Estado sustentada por prova e justiça procedimental desloca a cooperação para uma conformidade tributária eminentemente voluntária, mais estável e menos custosa (LUTTMER; SINGHAL, 2014).



Nesse sentido, tabelas de prova fidedignas, dados abertos com dicionários, *frames* que explicitem *trade-offs* e participação com devolutiva não são adornos comunicacionais; são opções de desenho que incidem exatamente nos mecanismos identificados pela literatura de *tax morale*. Ao tornar replicáveis as conclusões, previsíveis os procedimentos e verificáveis os efeitos da participação, a administração constrói experiências repetidas de integridade e competência, consolidadas no tempo como confiança. Em perspectiva comparada, essa convergência aproxima a prática brasileira de diretrizes como a *Tax Administration 3.0* e iniciativas europeias de literacia fiscal – que são as iniciativas educativas promovidas por instituições públicas e privadas para capacitar os cidadãos a compreender melhor o sistema fiscal, seus direitos, deveres e o impacto dos impostos no financiamento dos serviços públicos.

## 5.5 RISCOS E ANTÍDOTOS: QUATRO ARMADILHAS RECORRENTES

A trajetória de institucionalização da EF encontra obstáculos previsíveis que, se não enfrentados, corroem legitimidade e inviabilizam ganhos de cooperação.

O primeiro risco é a retórica sem entrega: peças que prometem sem oferecer dados auditáveis, qualificadores e rastro de execução. O antídoto é a adoção universal do padrão mínimo de prova — *claim* delimitado, série comparável, garantia e respaldo metodológico, qualificador e refutações —, de modo que nenhuma afirmação substantiva circule sem o “como sabemos?”, afinal, retomando o conceito de auditório universal de Perelman e Olbrechts-Tyteca, a presunção é de que o cidadão não tem o conhecimento especializado e, diante disso, não se pode inferir que ele já tem uma presciência sobre o ‘como sabemos’. Então, não havendo qualquer dado inteligível para que a sociedade possa auditar (ou seja, verificar se uma promessa se cumpriu ou não), basicamente a crença é deslocada do campo da linguagem e fica pendurada na imagem que o auditório criou do seu orador: aqueles que confiam nele, tendem a acreditar; já os incrédulos, podem tratar como retórica sem efeito. Enfim, não se tem uma crítica baseada em documentos.

O segundo risco é o dos dados sem mediação ou, parafraseando o primeiro risco, seria uma entrega sem retórica adequada. Nesse sentido, quando temos portais que publicam bases sem metadados, dicionários ou exemplos de uso, convertendo “transparência” em opacidade técnica. O contraveneno está em linguagem clara, glossários e quadros didáticos que expliquem indicadores e limites, justamente para atender à exigência de um auditório universal. Nesse contexto, normalmente quando exposto a um conhecimento técnico, o auditório universal precisa ser ‘alfabetizado’, o que exige uma linguagem plana explicando cada ponto que possa gerar mal-entendido. A ideia básica é assegurar que a sociedade entenda as bases, os caminhos que sustentam as peças de forma que permita a qualquer leitor opinar se considerou, por exemplo, uma escolha como mais acertada ou não. Se o público não entende, como pode haver diálogo ou qualquer engajamento da população?



Um terceiro risco é a participação performática, quando consultas não deixam efeito decisório e devolutivas. Aqui, o antídoto é institucionalizar regras de devolutiva com prazos, responsáveis e índice de incorporação — registro público do que mudou, do que não mudou e por quê —, reforçando justiça procedimental e alimentando a confiança nas autoridades o que, segundo a literatura, sustenta a conformidade voluntária.

Por fim, a heterogeneidade federativa pode tornar desigual a capacidade de produzir prova, dados abertos e participação substantiva. A resposta requer kits replicáveis — mapa lógico de valor, modelos de tabela de provas, painéis-padrão de dados abertos e roteiros de participação — ancorados no PNEF e alinhados a padrões internacionais, para que municípios e estados com diferentes maturidades possam convergir paulatinamente. Em conjunto, tais antídotos não eliminam dissensos, mas reorientam a controvérsia para premissas, métodos e prioridades, onde a deliberação pública é mais produtiva e a aceitação informada se torna possível.

## **6 FRAMEWORK APLICADO: EF-LIRA (LEGITIMIDADE, INFERÊNCIA, REFERENCIAIS DE VALOR, AGENDAMENTO POR FRAMES)**

### **6.1 OBJETIVO**

O EF-LIRA institucionaliza a Educação Fiscal como prática organizacional contínua — e não como campanha episódica — capaz de demonstrar valor público, disciplinar inferências, abrir dados de modo verificável e ativar participação com efeito decisório. A ambição é elevar, de forma cumulativa, compreensão, confiança e *tax morale*, em convergência com orientações internacionais de administração tributária orientada a dados e a serviços. Nessa perspectiva, a EF deixa de ser peça auxiliar de comunicação e passa a integrar o ciclo de governança: cada decisão relevante é acompanhada de prova pública, de explicitação de *trade-offs* e de rotas para que os cidadãos contestem, coproduzam e monitorem resultados.

### **6.2 COMPONENTES E ENTREGÁVEIS**

Doravante vamos analisar cada dimensão da sigla EF-LIRA. A primeira delas é a legitimidade, que organiza a tríade pragmática, moral e cognitiva no nível do programa e do projeto. Em termos operacionais, a administração mapeia benefícios verificáveis por meio de séries históricas comparáveis, explicita critérios de justiça procedimental com regras estáveis de priorização e atendimento e estabiliza rotinas de prestação de contas com cadências conhecidas. O produto dessa etapa é o Quadro de Legitimidade, um repositório navegável que vincula cada promessa a artefatos comprobatórios — relatórios de execução, auditorias, pareceres e atas de conselhos — e anota choques, quebras de série e limites de mensuração. Ao consolidar esse quadro, a organização desloca a confiança do terreno da reputação tácita para o domínio da experiência auditável. Dessa forma, teremos uma



transparência, de fato, ao invés de simplesmente acreditarmos ou não na informação veiculada pelo Estado com base na fé que temos ou não nos órgãos públicos.

A segunda dimensão é a da Inferência, que traduz a disciplina de Toulmin em padrão institucional para toda alegação substantiva. Cada *claim* relevante vem acompanhado do encadeamento dados–garantia–respaldo, com qualificadores e refutações plausíveis, e é exposto em linguagem acessível sem diluição do rigor. Esse encadeamento materializa-se como a seção “Como sabemos?” em portais, cartilhas e publicações, contendo *links* para bases abertas, notas metodológicas e, quando pertinente, referências a pareceres independentes. A adoção desse padrão inibe o uso ornamental de números e cria condições para replicação por terceiros, com efeitos positivos sobre a qualidade do debate público e a previsibilidade regulatória.

A terceira dimensão é a dos Referenciais de valor público, que busca mostrar com clareza por que a instituição faz o que faz e como suas ações geram benefícios reais para a sociedade. Para isso, a administração descreve qual é o problema que precisa ser enfrentado, como cada ação contribui para resolvê-lo e quais são as ideias que sustentam essa lógica de atuação. Também apresenta indicadores que permitam acompanhar se os objetivos estão sendo alcançados e quais outras opções foram consideradas antes da decisão final. Essa organização aparece no Mapa de Valor Público, um documento que reúne metas, explicações técnicas e possíveis cenários, deixando transparente como as escolhas foram feitas e quais efeitos se pretende obter. Ao proceder dessa forma, a administração reduz espaço para interpretações arbitrárias e favorece um debate mais qualificado, centrado na clareza das premissas e na coerência das estratégias adotadas. Com base nisso, a sociedade conhecerá todo o processo da tomada de decisão, incluindo os pros e contras, os fatores envolvidos em cada uma delas e, assim, compreenderá mais profundamente as razões dos atos administrativos – afinal, a transparência não se resume apenas na publicidade das ações do Estado.

Por fim, a dimensão de Agendamento por *frames* reconhece a heterogeneidade de públicos e ajusta o discurso ao seu auditório, sem perder o seu conteúdo. As narrativas são moduladas para estudantes, imprensa, contribuintes e organizações da sociedade civil, sempre conectando deveres a direitos de compreender, fiscalizar e participar e mantendo idênticos dados, garantias e qualificadores. Dessa forma, podemos ter uma margem maior de compreensão dos materiais publicados. Nesse sentido, o resultado prático é um Caderno de *Frames*, com mensagens-guia, exemplos ancorados em riscos comunicacionais, que oriente as publicações e previne tanto a linguagem punitiva quanto a euforia promocional.

Nessa arquitetura, as quatro dimensões se reforçam: a legitimidade oferece lastro, a inferência dá forma à prova, os referenciais de valor orientam expectativas e o agendamento por *frames* adapta o discurso para diferentes públicos sem sacrificar o teor da informação.



### 6.3 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO (CICLO TRIMESTRAL)

A implementação adota um ciclo trimestral de aprendizagem e ajuste. O ponto de partida é um inventário analítico de alegações prioritárias, no qual cada enunciado substantivo — por exemplo, a redução de litigiosidade em determinado período — é delimitado por população, janela temporal e indicadores de referência. Em seguida, a organização monta as tabelas de prova, verifica a coerência de séries e o nexos entre evidência e conclusão, registra quebras e choques e publica dicionários e metadados que permitam replicação independente. O terceiro momento é o de *design* textual e visual, no qual as peças são redigidas em linguagem clara, acompanhadas por notas “como ler este gráfico” e alinhadas a *frames* cooperativos que explicitem *trade-offs* e incertezas. Concluída a publicação, abre-se janela de participação com regras e prazos definidos para uma réplica do público. Então, na etapa final as divulgações das devolutivas rastreáveis que indiquem o que foi incorporado ou não das ideias enviadas pelos cidadãos que se engajaram, enfatizando as razões técnicas, orçamentárias ou legais que serve de embasamento. Por fim, teremos uma etapa de avaliação, que encerra o ciclo com mensurações de compreensão, confiança e sinais de cooperação, além de auditorias internas sobre a aderência ao padrão de prova. E, assim, os resultados retroalimentam o inventário seguinte, fechando o *loop* de melhoria contínua.

### 6.4 INDICADORES DE SUCESSO (CURTO E MÉDIO PRAZO)

O acompanhamento utiliza métricas alinhadas às quatro dimensões. No eixo da prova, a cobertura de inferência mensura a proporção de peças com seção “Como sabemos?” e *links* para dados abertos, bem como a taxa de replicação bem-sucedida por terceiros. No eixo cognitivo-pedagógico, a alfabetização cívico-fiscal é aferida por variações em testes de compreensão e por análises A/B de títulos, textos de apoio e visualizações. No eixo procedimental, a participação com efeito observa o índice de incorporação de contribuições, o tempo médio de devolutiva e a qualidade das justificativas para não acolhimento. Quanto ao eixo atitudinal de confiança, pode ser medido por escalas validadas em *surveys* periódicos, acompanhados de qualificação textual de motivos de confiança e desconfiança. Finalmente, no eixo comportamental, os sinais de cooperação incluem adesão a serviços digitais, redução de erros de cumprimento, resolução espontânea de pendências e queda de litigiosidade associada a falhas de informação. Nesse contexto, vale lembrar que nenhum indicador, isoladamente, “prova” a aceitação; antes, o que se busca é a coerência de trajetória ao longo do tempo, com qualificadores explícitos e abertura a correções quando a evidência assim o exigir.

## 7 CONCLUSÃO

O presente artigo demonstra que a aceitação pública em matéria tributária não decorre de campanhas episódicas ou de mera coerção legal, mas da coerência observável entre narrativa, prova



disciplinada e procedimento. Ao integrar cinco tradições — legitimidade, teoria da argumentação, *framing*, Análise Crítica do Discurso (ACD) e *tax morale* — formalizamos o EF-LIRA como *framework* aplicado que organiza conteúdos de Educação Fiscal (EF) em rotinas verificáveis de transparência, participação e aprendizagem institucional.

Nesse contexto, não podemos nos esquecer algumas premissas que são consideradas neste artigo. A primeira delas é de que a governança da informação é política pública: sem formatos reutilizáveis, metadados e dicionários, a transparência carece de verificabilidade. Outra premissa é de que a participação com efeito é mecanismo de eficiência: devolutivas rastreáveis e índice de incorporação reduzem retrabalho e disputas improdutivas. E, por fim, adotamos a crença de que a modulação por *frames* distribui a complexidade entre públicos heterogêneos sem quebrar a prova, ampliando compreensão e previsibilidade, ou, em linguagem da teoria da argumentação, podemos dizer que o discurso deve ser adaptado para os mais diferentes tipos de auditório individual.

Então, para implementar essas ideias, sugerimos, no plano teórico, o deslocamento da unidade comunicativa da “afirmação”, em que o Estado se vale de uma presumida legitimidade estabelecendo uma comunicação ininteligível ou sem resultados práticos com a população, para o campo da hipótese pública acompanhada de prova e qualificador, articulando Suchman, Toulmin/Perelman, Entman e ACD sob mecanismos mensuráveis da literatura de *tax morale*. No plano metodológico, apresentamos um protocolo analítico de seis dimensões e um ciclo trimestral de implementação que conectam desenho textual, governança de dados e participação com efeito, além de indicadores para cobertura de inferência, alfabetização cívico-fiscal, confiança e sinais de cooperação.

Vimos que a presente proposta se materializa em quatro artefatos padronizados e replicáveis: Quadros de Legitimidade (benefícios, critérios, cadência de prestação de contas); seções “Como sabemos?” (*claim*-dados-garantia-respaldo-qualificador-refutação, com *links* para dados abertos com metadados e dicionários); Mapas de Valor Público (teoria de mudança auditável, indicadores de resultado/impacto e *trade-offs*); e Cadernos de *Frames* (enquadramentos cooperativos por público, preservando a mesma prova). Implementados em cadência, esses artefatos tendem a: (i) reduzir saltos de fé e o custo cognitivo do contribuinte; (ii) migrar a controvérsia para premissas, métodos e prioridades; (iii) elevar confiança e cooperação, com menor dependência de *enforcement* e menor litigiosidade associada a falhas de informação.

Ao institucionalizar prova, dados abertos e participação com efeito na EF, o EF-LIRA busca converter a comunicação fazendária em infraestrutura cívica. Onde essa infraestrutura se consolida, a cooperação fiscal abandona o terreno da fé e se torna escolha informada, sustentada por evidência, rotina e justiça procedimental — fundamentos de uma administração tributária democrática, previsível e confiável.





## REFERÊNCIAS

- ALM, James; TORGLER, Benno. Culture differences and tax morale in the US and Europe. *Journal of Economic Psychology*, v. 27, n. 2, p. 224-246, 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (ESAF). Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 1: Educação fiscal no contexto social. Brasília, DF: ESAF/ENAP, 2014a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (ESAF). Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 2: Relação Estado–sociedade. Brasília, DF: ESAF/ENAP, 2014b.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (ESAF). Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 4: Gestão democrática dos recursos públicos. Brasília, DF: ESAF/ENAP, 2014c.
- CIAT – INTER-AMERICAN CENTER OF TAX ADMINISTRATIONS. Challenges and opportunities for tax administrations. Panama City: CIAT, 2023. ISBN 978-9962-722-53-3.
- ENTMAN, Robert M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.
- FAIRCLOUGH, Norman. Discourse and social change. Cambridge: Polity Press; Oxford: Blackwell Publishers, 1992.
- FAIRCLOUGH, Norman. Analysing discourse: textual analysis for social research. London: Routledge, 2003.
- FELD, Lars P.; FREY, Bruno S. Tax compliance as the result of a psychological tax contract: the role of incentives and responsive regulation. *Law & Policy*, v. 29, n. 1, p. 102-120, 2007.
- GLOBAL FORUM ON TRANSPARENCY AND EXCHANGE OF INFORMATION FOR TAX PURPOSES; OECD. Tax transparency in Latin America 2023. Paris: OECD, 2023.
- HABERMAS, Jürgen. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- KIRCHLER, Erich. The economic psychology of tax behaviour. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- KIRCHLER, Erich; HOELZL, Erik; WAHL, Ingrid. Enforced vs. voluntary tax compliance: the “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, v. 29, n. 2, p. 210-225, 2008.
- LUTTMER, Erzo F. P.; SINGHAL, Monica. Tax morale. *Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 4, p. 149-168, 2014.
- OECD. Tax morale: what drives people and businesses to pay tax? Paris: OECD Publishing, 2019.
- OECD. Tax morale II: building trust between tax administrations and large businesses. Paris: OECD Publishing, 2022.





OECD. Tax administration 2023: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing, 2023.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. The new rhetoric: a treatise on argumentation. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2005.

PRINZ, Alois; MUEHLBACHER, Stephan; KIRCHLER, Erich. The slippery slope framework on tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, v. 40, p. 20-34, 2014.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

TOULMIN, Stephen. The uses of argument. Updated ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WENZEL, Michael. Misperceptions of social norms about tax compliance: from theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, v. 26, n. 6, p. 862-883, 2005.