

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

EDUCAÇÃO FISCAL ESCOLAR EM
PORTUGAL -
PROPOSTA DE BASES PARA UM
PLANO

ALDINA AUGUSTA DA COSTA FIGUEIREDO
MAGARREIRO

Lisboa, janeiro de 2019

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

EDUCAÇÃO FISCAL ESCOLAR EM PORTUGAL

-

PROPOSTA DE BASES PARA UM PLANO

Aldina Augusta da Costa Figueiredo Magarreiro

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, Doutora na Área Científica de Direito.

Constituição do Júri:

Presidente – Prof. Especialista Jesuíno Alcântara Martins

Arguente – Prof. Doutor Paulo Nogueira Costa

Vogal – Prof. ^a Doutora Clotilde Palma

Lisboa, janeiro de 2019

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

A uma visão de Portugal solidário e mais cívico

Agradecimentos

Para que este estudo se concretizasse, foi ultrapassado um conjunto de barreiras, o que não teria sido possível sem o apoio e compreensão de amigos e familiares, aos quais devo o meu agradecimento, por, cada um a seu modo, me ajudarem a alcançar esta meta pessoal.

Ao meu marido e ao meu filho, pelo apoio sempre manifestado em todos os momentos da minha vida pessoal e profissional. Também pelo carinho, apoio incondicional e paciência para a minha indisponibilidade.

À minha orientadora neste Trabalho de Investigação, Professora Doutora Clotilde Palma, o meu sincero agradecimento pela sua orientação, disponibilidade na troca de impressões e pareceres, evidenciados no decorrer das várias etapas.

Um agradecimento também a quem no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa contribuiu com informação e apoio que levaram à concretização deste projeto.

A todos os colegas do curso que, de algum modo ajudaram ao produto final desta Dissertação, um especial agradecimento.

A todos, bem hajam!

Resumo

A presente dissertação tem por finalidade demonstrar que, no âmbito da educação cívica do cidadão, a Educação Fiscal é um elemento crucial quanto à consciencialização da função social dos impostos, sendo que uma das faixas etárias decisivas na execução de um Plano de Cidadania e Educação Fiscal é a das crianças e adolescentes.

É certo que quer a escola, quer a família, assumem ou entende-se que deviam assumir, um papel fundamental no ensino dos valores da Cidadania e Educação Fiscal, direcionada às suas crianças. Em Portugal constata-se que não se têm observado iniciativas relevantes nesta matéria em geral e, em particular, no respeitante a crianças. No entanto, na análise documental realizada, é perceptível que começam a estar presentes os pilares necessários para o avanço de uma Educação Fiscal, a múltiplos níveis, inclusive quanto às escolas.

O Ministério das Finanças e nele a Autoridade Tributária e Aduaneira, pode e deve assumir uma função relevante nesta matéria, mas também ao nível do Ministério da Educação, bem como do Ministério da Presidência e Modernização Administrativa e da sua Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, muito pode ser feito em termos de Educação Fiscal Escolar, por exemplo no respeitante à disciplina de Cidadania e Desenvolvimento que está ser lecionada nas escolas do país.

Analisado o conteúdo programático da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento conclui-se que a temática Educação / Cidadania Fiscal não está efetivamente ser ensinada no âmbito da disciplina Cidadania e Desenvolvimento, nem de qualquer outra forma sustentada nas escolas portuguesas, pelo que são apresentadas nesta dissertação as bases para implementação de um Plano Nacional de Educação Fiscal Escolar em Portugal.

Palavras-chave

Imposto, Cidadania, Educação Fiscal, Escola, Plano

Abstract

This dissertation aims to demonstrate that, within the framework of the civic education of the citizen, of the social function of taxes, one of the key age groups in the implementation of a plan of citizenship and tax Education to children and adolescents.

It is true that either the school or the family, or it is understood that should assume a key role in teaching the values of citizenship and Tax Education, directed to their children.

In Portugal notes that relevant initiatives in this field have observed in General and, in particular, with regard to children. However, in the documentary analysis, is perceptive that begin to attend the pillars needed to advance a Tax Education, multiple levels, including schools.

The Ministry of finance and the Tax and Customs Authority, can and must play a relevant role in this area, but also at the level of the Ministry of education and the Ministry of administrative Presidency and His State Secretariat for citizenship and equality, much can be done in terms of Education School Tax, for example as regards citizenship and development discipline that is being taught in schools in the country.

Analyzed the content of Citizenship and Development concluded that the subject Education/Fiscal Citizenship is not effectively be taught within the discipline Citizenship and Development, or otherwise sustained Portuguese schools, and for this reason are presented in this dissertation the foundations for implementing a plan National plan for Education School Tax in Portugal.

Key-words

Tax, Citizenship, Fiscal Education, School, Plan

ÍNDICE

Capítulo I. INTRODUÇÃO.....	1
1. Enquadramento, âmbito e relevância do tema.....	1
2. Objeto da dissertação / investigação.....	2
3. Objetivos da investigação.....	3
4. Metodologia de investigação proposta	4
Capítulo II. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	7
1. Imposto – evolução histórica, conceito e teoria	7
1.1. Evolução histórica	7
1.2. O imposto vs o tributo	8
1.3. Imposto – conceito e teoria.....	8
1.4. As taxas	10
1.5. As contribuições especiais.....	10
1.6. A capacidade contributiva	11
2. Os valores, atitudes, comportamento e a fraude.....	11
2.1. Fraude e evasão fiscal, e a elisão fiscal	12
2.2. A ética fiscal	16
2.3. A moral tributária	17
3. A cultura fiscal e a consciência cívico - fiscal	18
4. Cidadania e Educação Fiscal	19
4.1. Cidadania e Cidadania Fiscal	19
4.2. A educação e a Educação Fiscal.....	23
4.2.1. A educação.....	23
4.2.2. A Educação Fiscal	24

4.2.3.	A Educação Fiscal no mundo	26
5.	O imposto em Portugal	30
5.1.	Enquadramento histórico	30
5.2.	A quem compete a tributação	32
6.	A Autoridade Tributária	33
6.1.	A missão e atribuições da AT	33
6.2.	A estrutura da AT	35
6.3.	Organização	35
6.3.1.	Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Cumprimento..	36
6.4.	Os Planos Estratégicos e os de Atividade.....	37
6.4.1.	Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira	37
6.4.2.	Plano Estratégico da AT 2015 - 2019	39
6.4.3.	Plano de Atividades da AT	39
6.5.	Os Relatórios de atividade.....	41
6.5.1.	Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras	41
6.5.2.	Relatório de Atividades da AT	44
6.6.	Entrevista - A AT, a Cidadania Fiscal e a educação para a Cidadania Fiscal	45
7.	O Ministério da Educação / A Escola	48
7.1.	A Direção-Geral da Educação	48
7.2.	A escolaridade obrigatória, o ensino básico e o secundário	49
7.3.	A Cidadania e a Educação no Programa do XXI Governo Constitucional	50
7.4.	As linhas orientadoras da educação, relacionadas com a prática da cidadania ...	50
7.5.	A estratégia de educação para a cidadania	51
7.6.	A disciplina / unidade curricular de Cidadania e Desenvolvimento	51
7.6.1.	A componente curricular de Cidadania e Desenvolvimento	51

7.6.2.	Aprendizagens esperadas na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento.....	53
7.7.	Plano Nacional de Formação Financeira 2016-2020.....	54
7.7.1.	O PNFF 2016-2020 e a fiscalidade.....	56
7.8.	Educação para o Empreendedorismo	58
8.	A Educação Fiscal em Portugal.....	59
8.1.	O que tem sido feito no âmbito da Educação Fiscal em Portugal	59
8.2.	Novos horizontes para a Educação Fiscal em Portugal.....	61
	Capítulo III. APLICAÇÃO PRÁTICA	69
1.	Proposta de criação das bases para um Plano de Educação Fiscal a nível escolar em Portugal.....	69
1.1.	Planeamento, estratégia, planeamento estratégico	69
1.2.	Bases para um Plano de Educação Fiscal a nível escolar em Portugal	72
	Capítulo IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	79
1.	Síntese, objetivos, limitações e contributos.....	79
1.1.	Síntese.....	79
1.2.	Objetivos,.....	80
1.3.	Limitações	81
1.4.	Contributos e direções para uma investigação futura.....	81
2.	Conclusões e recomendações	82
2.1.	Conclusões.....	82
2.2.	Recomendações	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
	ANEXOS	99

Índice de figuras

Figura 2.1 – A curva de Laffer.....	12
Figura 2.2 – Modelo de atuação quanto ao comportamento do contribuinte.....	16
Figura 2.3 – <i>Site TaxEdu</i>	29
Figura 2.4 – Botão de acesso ao Tema Cidadania Fiscal.....	63
Figura 2.5 – Conteúdos relativos à temática Cidadania Fiscal.....	64
Figura 3.1 – Proposta elaboração bases para um Plano de Educação Fiscal Escolar...	73

Índice de tabelas

Tabela 2.1 - Posicionamento e condutas.....	13
Tabela 2.2 - Conceito de educação formal, não-formal e informal segundo o glossário Terminologia da política europeia de educação e formação profissional.....	24
Tabela 2.3 - Ações recentes âmbito da Educação Fiscal em Portugal.....	59
Tabela 3.1 - Definição de estratégia.....	70
Tabela 3.2 - Definição de planeamento estratégico.....	71

Índice de gráficos

Gráfico 2.1 - Gráfico economia paralela 2016.....	14
Gráfico 2.2 - Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2017 (% do PIB).....	20
Gráfico 2.3 - Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2017.....	20

Lista de principais abreviaturas/siglas/símbolos

AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración Empresas
AEUE – Associação de Estudantes da Universidade Europeia
AFIP – Administração Federal de Receitas Públicas
APIT – Associação dos Profissionais de Inspeção Tributária
APOTEC – Associação Portuguesa de Técnicos de Contabilidade
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CE – Comissão Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEFIL – Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia
CIAT – Centro Interamericano de Administrações Tributárias
CIDEEFF – Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal
COTEC Portugal – Associação Empresarial para a Inovação
CRP – Constituição da República Portuguesa
DGAIEC – Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI – Direção Geral dos Impostos
DGE – Direção Geral da Educação
DGITA – Direção Geral Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DSCAC – Direção de Serviços de Comunicação e Apoio ao Contribuinte
DSCPAC – Direção de Serviços Comunicação, Promoção e Apoio ao Cumprimento
ECF – Educação e Cidadania Fiscal
EM – Estados Membros
ENEC – Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania
EUROSTAT – Autoridade Estatística da União Europeia
EURYDICE – The Structure of the European Education Systems.
FDL – Faculdade de Direito de Lisboa
FEUC – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
GIA – Aplicação para a Gestão Integrada da Atividade
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
INE – Instituto Nacional de Estatística
IRC – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISCAC – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra
ISCAL – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
LGT – Lei Geral Tributária
ME – Ministério da Educação
MF – Ministério das Finanças
MIMIC – Modelo de Múltiplos Indicadores e Múltiplas Causas
MPMA – Ministério da Presidência e Modernização Administrativa
OCC – Ordem dos Contabilista Certificados
PIB – Produto Interno Bruto
PNFF – Plano Nacional de Formação Financeira
REF – Referencial de Educação Financeira
PNEF – Plano Nacional de Educação Fiscal
RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias
SEAF – Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SIGA – Sistema de Informação para a Gestão do Atendimento
SECI – Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade
SEE – Secretário de Estado da Educação
TANB – Taxa de Juro Anual Nominal Bruta
UC – Universidade Católica
UE – União Europeia
UFCD – Unidades de Formação de Curta Duração

Capítulo I. INTRODUÇÃO

1. Enquadramento, âmbito e relevância do tema

A educação do cidadão para o exercício da cidadania tem necessariamente que ser um dos objetivos da educação de um país, para que esta mesma cidadania possa ser exercida com a plena consciência dos direitos e obrigações de cada um. As estimativas da União Europeia (UE), apontam para que nos cofres públicos não entrem anualmente cerca de 1 bilião de euros devido à fraude e à elisão fiscais nos países da Comunidade, (CE; 2013), estimando-se que Portugal possa perder cerca de 12 mil milhões por ano¹ em fuga aos impostos. Este é um valor elevado de *tax gap*² que certamente cerceará o Estado na sua atuação, já que, pela observância do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa (CRP), (CRP 2005), o Estado deverá levar a cabo uma das suas incumbências prioritárias, isto é a promoção da justiça social, o assegurar da igualdade de oportunidades e o operar das necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal. Podem ser assim postas em prática aquelas que são as tarefas fundamentais do Estado, vertidas no artigo 9º da mesma CRP.

Torna-se pois necessário, incrementar a ideia, de que o exercício da Cidadania, mais de que uma frase vã, que possa ser empregue arbitrariamente, também é assumir uma plena consciência individual no respeitante a direitos e obrigações e zelar para que sejam colocados em prática.

É certo que vivemos cada vez mais num mundo globalizado em que as barreiras, entre países e territórios, se tendem a diluir. Isto faz alterar a noção de território ou e até de Nação ou de Estado. Mas entenda-se que Cidadania advém da pertença a um Estado, acarretando tal, um conjunto de direitos e deveres universais.

A este propósito, esclarece Nabais (1998:186), «o dever de pagar impostos constitui um dever fundamental como qualquer outro, com todas as consequências que uma tal qualificação implica».

¹ Impostos por receber na zona euro. Governo perde todos os anos 12 mil milhões em fuga aos impostos, de Luís Reis Ribeiro, 2012.12.06 [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <http://www.jn.pt/economia/interior/portugal-perde-12-mil-milhoes-por-ano-em-fuga-aos-impostos-2932498.html>. 2020.

² Indicador que representa aquela que é a diferença entre as receitas fiscais arrecadadas e as potenciais. Mede o grau de não cumprimento incorrido pelos contribuintes.

Pode assim surgir o conflito de interesses entre Estado e cidadão, já que esta rapidez das transformações sociais, provoca igualmente transformações individuais. Acentuam-se as dúvidas sobre o porquê e para quê o pagamento do imposto, a par das dúvidas sobre se o valor recolhido é bem aplicado.

Este, é um tema motivante, para além de relevante e atual, no contexto sócio - económico e cultural de um país que deve entender que nada é imutável, que o mundo se altera a cada passo, e que deve apostar, na Cidadania Fiscal e na Educação Fiscal de modo a criar laços de entendimento e de não conflitualidade, entre Estado e Cidadão, também na matéria relativa ao tributo e sua aplicação. Um entendimento que se pretende que vá gradualmente alterando da noção de cumprimento / obrigação / punição, para a esfera ligada à compreensão / adoção de valores.

Conforme o Despacho nº 4223/2018 de 26 de abril, um dos objetivos do XXI Governo Constitucional consiste na promoção da Cidadania Fiscal. Assim, o sistema deve ter presente as questões fiscais na formação do cidadão, entendendo-se que a responsabilidade fiscal deve assumir lugar de destaque num conjunto de valores que cada um deverá adquirir, respeitar e defender, já que esta também é uma temática relativa à Cidadania, (Lobo et al, 2005).

O não cumprimento das obrigações fiscais degrada a Cidadania. Segundo, Pereira (2011: 448), «num contexto em que a fiscalidade atinja níveis elevados de evasão e fraude existe uma outra importante consequência – a da degradação da cidadania, pois os impostos são a sua primeira manifestação, com consequências a vários níveis».

Surge-nos assim, a importância da Cidadania Fiscal e da Educação Fiscal, como principais faróis deste que é um tema transversal a toda a sociedade e em que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), dado tratar-se de uma matéria que conhece profundamente, pode assumir um papel de liderança no respeitante aos processos que potenciem uma melhor transmissão de conceitos e valores, a nível escolar, mas também do cidadão em geral.

2. Objeto da dissertação / investigação

Este trabalho, realiza-se no âmbito do Curso de Mestrado em Fiscalidade no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) e tem como objeto de análise, a procura do estado da arte da Cidadania Fiscal e da Educação Fiscal em Portugal.

Vivemos um tempo associado a uma crise de valores, onde o individual sobressai em detrimento do coletivo. O conflito de interesses entre cidadãos, organizações privadas e

Estado, evidencia-se a cada passo. A mensagem tem dificuldade em passar e no caso do imposto, a sua função na sociedade é vista como algo de negativo e este é geralmente considerado, por quem contribui, como desproporcional e injusto.

O contribuinte, que nem sempre vê e/ou aceita o imposto no espetro do seu dever de cidadania, procurando não raras vezes a diminuição do valor do imposto a pagar ou simplesmente o não pagamento, terá ao seu dispor informação suficiente, para que interprete e assuma o pagamento dos impostos como um dever fundamental?

A AT, enquanto estrutura nuclear do Estado no desempenho da função que lhe é organicamente reservada, tem a cargo a cobrança e gestão dos impostos em Portugal.

Para Soares (2004:129), «A Administração Fiscal vê-se obrigada a manter um difícil equilíbrio: por um lado, tem que fazer o possível para facilitar ao máximo o cumprimento das obrigações tributárias, por outro, tem que prevenir, corrigir e aplicar as sanções».

Mas terá também esta Autoridade, a obrigação de ver contemplada na sua atuação, a promoção da Educação Fiscal de modo a haver uma alteração de comportamentos e mentalidades das gerações vindouras?

Certo é que ao nível do Estado, com a colaboração de vários organismos, se torna necessário desenvolver políticas e valências sociais no sentido de alterar noções e comportamentos em todos os intervenientes neste processo, incrementando a cultura cívica para o imposto.

O Cidadão deve saber porque paga o imposto e o que é feito com seu dinheiro. Quem o aplica e como é aplicado. Torna-se necessário induzir e reforçar a noção de Cidadania Fiscal e a de Educação Fiscal, a vários níveis da nossa sociedade, e também nas nossas escolas. Só assim se vão eliminando preconceitos quanto à matéria e se vão adotando comportamentos associados a valores e não à obrigação / coerção.

3. Objetivos da investigação

Almeja-se na presente dissertação, concretizar um conjunto de objetivos que identifiquem, sobretudo, a existência de ações por parte do Estado no âmbito da Educação Fiscal e da Cidadania Fiscal, em geral, e no âmbito da Educação Fiscal Escolar, em particular.

Assim, face ao exposto, são elencados os seguintes objetivos:

- Identificar a existência na sociedade portuguesa, em geral, de ações que promovam a Cidadania Fiscal e a Educação Fiscal;

- Verificar a nível internacional, ações que promovam a Cidadania Fiscal e a Educação Fiscal;
- Apurar a existência a nível nacional de um Plano Nacional de Educação Fiscal;
- Averiguar se a AT desenvolve, sistematicamente, ações de aproximação e sensibilização junto dos contribuintes, quanto à Cidadania e Educação Fiscal, apenas no âmbito deste organismo ou se também em conjunto com outras entidades, como por exemplo, o Ministério da Educação (ME);
- Reconhecer a existência em geral, de ações que promovam a Cidadania / Cidadania Fiscal, em especial no meio escolar Português;
- Confirmar a existência nos currículos escolares (nos variados níveis de ensino, até ao secundário), em Portugal, de programas no âmbito da Educação Fiscal Escolar;
- Propor, caso não se verifique a sua existência, a criação das bases para a implementação de um Plano Nacional de Educação Fiscal Escolar, nas escolas portuguesas.

4. Metodologia de investigação proposta

No sentido de avançar com uma apresentação dos procedimentos metodológicos que suportaram todo este estudo, deve ser aqui referido que foi aplicada neste trabalho a metodologia qualitativa da análise documental.

Após a definição dos instrumentos de recolha de dados, visando uma abordagem aprofundada do objeto de estudo, passou-se inicialmente por uma fase de exploração, comportando a análise de conteúdo de documentos escritos, numa revisão bibliográfica, com pesquisa de artigos e outros trabalhos publicados, análise documental, legislação e consulta de documentos oficiais.

Nesta fase do trabalho, ainda procurando a metodologia qualitativa como recurso, a entrevista exploratória também foi considerada como instrumento de recolha de dados, já que com base na informação dela retirada, se procurava comparar as perspetivas de diferentes organizações quanto à temática.

Para Quivy (2003:69), as entrevistas exploratórias devem ajudar a constituir a problemática de investigação. Ajudam também a descobrir os aspetos a ter em conta, bem como alargar ou retificar o campo de investigação. Estas entrevistas podem

assumir como principal função o revelar de determinados aspetos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, complementar as pistas de trabalho.

Refira-se no entanto que apenas se apurou a anuência para entrevista por parte da AT, registando-se a não resposta ao pedido por parte da Direção Geral da Educação (DGE), a par da resposta negativa por parte da Secretaria de Estado da Cidadania e Integração (SECI), a idêntico pedido para entrevista.

Face a esta impossibilidade de recolha de informação institucional num espectro que inicialmente se pretendeu mais lato, fomos sistematizando com sentido analítico e crítico, analisando ao pormenor toda a informação recolhida, relevante e importante, que viesse a potenciar o desenvolvimento do tema proposto - Educação Fiscal Escolar em Portugal.

Foi definido um conjunto de objetivos que ao longo da dissertação se pretendem alcançar, de modo a não perder o foco sobre o que realmente se visa entender.

Para uma melhor organização acerca da informação do presente estudo, a dissertação estará dividida em capítulos, com pesquisa bibliográfica e enquadramento teórico, desde conceitos, a análise histórica e atual do tributo / imposto e outras temáticas essenciais que, organizadas, podem levar a uma proposta de bases para um Plano, bem como, às conclusões finais, que também se fundamentam na análise interpretativa do que foi sendo partilhado no texto.

Serão ainda, feitas recomendações e também se expõem as limitações do estudo, bem como os contributos para o conhecimento originados pelo presente trabalho.

Capítulo II. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Imposto – evolução histórica, conceito e teoria

1.1. Evolução histórica

Historicamente a ideia original do tributo/imposto, tem incorporada a noção de oferta do indivíduo à autoridade. Deriva pois de oferta espontânea para uma ajuda solicitada e só mais tarde no tempo, para uma contribuição devida para ações de interesse coletivo, como a defesa contra inimigos externos, (Santos, 2003:20). A título de exemplo, deste último ponto, em Portugal, na quarta dinastia foi criado a décima militar, um imposto moderno à época, no sentido de suportar os gastos resultantes das guerras da restauração, (Direção Geral dos Impostos, 2009).

Recuando no tempo, segundo Sales (2017:3), no antigo Egipto, uma parte relevante do sistema de trocas assentava em trocas em espécimes, como produtos dos campos, sendo que os tributos e impostos relativos ao sistema fiscal, eram pagos em regra, através de produtos agrícolas.

Já na civilização Grega o imposto apresentava cariz voluntário. Mas em determinadas situações, podia tornar-se obrigatório, como por exemplo em períodos de guerra, (Rocha, 2006:2). Assim o imposto era bem aceite pelos cidadãos livres, pois, a “Cidade” e o “Estado” situavam-se numa posição acima do cidadão. Tais contribuições podiam até ser vistas como aspetos de virtude e de elevação moral do cidadão e poucas vezes tinham carácter coativo, (Pereira, 2006:6).

Para os Romanos a abordagem apresentava-se como diferente. Por norma os impostos diretos não eram exigidos às pessoas livres. O imposto em geral era exigido aos vencidos, podendo o imposto sobre o património ser exigido a todos os cidadãos em situações de conflito. No entanto com o crescimento do império as necessidades foram aumentando tendo a exigência de mais imposto crescido com a expansão. Tal levou ao desequilíbrio contribuindo também para o declínio, (Santos, 2003:21).

Com a queda do Império Romano e o desenvolvimento das Comunidades Cristãs vai ganhando maior peso a ideia de obrigação, assente no entanto, numa contrapartida e em benefícios associados, recebidos da sociedade, com ênfase na ética e na moral cristã. Para Santo Agostinho, o não pagamento é entendido como um furto, (Pereira, 2006:7).

A Idade Média foi profícua em situações de flagrante injustiça e abusos tributários. No entanto, com S. Tomás de Aquino já se apela a uma maior igualdade no esforço tributário

pedido aos cidadãos, bem como a uma repartição equitativa dos tributos. Refira-se que nesta senda, a tributação começa a não estar tanto relacionada com situações de submissão e domínio, entrando agora na esfera da obrigação do cidadão para com a comunidade, (Rocha, 2006:4).

No tocante ao princípio da legalidade da tributação, Gomes (1996:17), refere que as suas origens históricas, remontam à *Magna-Charta Libertatum* inglesa, de 1215, (posteriormente confirmada e ampliada no *Bill of Rights* 1689), tendo alguma similaridade no caso português, às Cortes de Coimbra de 1261, consolidando-se estes fatores na maioria dos países europeus, no seguimento da Revolução Francesa, finais do século XVIII.

Com a entrada na Idade Contemporânea assiste-se à queda dos absolutismos, observando-se gradualmente uma mudança para novo paradigma. No entendimento de Rousseau as contribuições de cada indivíduo, apesar de voluntárias e livres, resultam do pacto social que foi primitivamente estabelecido com o Estado soberano, juiz único daquelas que são as necessidades públicas. Assim, os cidadãos devem submeter-se e aceitar a vontade expressa da maioria, cabendo ao Estado a fixação dos justos e proporcionais sacrifícios. Tudo por forma a garantir a justiça tributária, (Rocha, 2006:4).

Nesta continua evolução / mutação e integrando a aprendizagem histórica da evolução recente da fiscalidade, tal como a discussão política, científica e técnica a nível mundial sobre a temática, poderá antever-se desde já que a fiscalidade relativa a um futuro próximo dará um enfoque superior à: equidade na repartição; eficiência no uso dos recursos; simplicidade na gestão e no cumprimento, (DGCI, 2007).

1.2. O imposto vs o tributo

Numa lógica tripartida, a Lei Geral Tributária (LGT) tem nela inscrito que «tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas». Pelo que se pode afirmar que os tributos são agrupados em três campos distintos: os impostos as taxas e as contribuições especiais.

1.3. Imposto – conceito e teoria

Para Teixeira (1990:35), deve definir-se o imposto como uma prestação definitiva, porque não dá, a quem paga, qualquer direito a reembolso, indemnização ou retribuição, unilateral, não tendo contraprestação de quem beneficia do mesmo. Evidenciando-se o aspeto fundamental de a respetiva obrigação ter sempre a lei como fonte e a favor de uma

entidade pública, com vista à realização de fins públicos e a qual não constitui sanção de um ato ilícito, tendo em conta que este último elemento é o que o distingue das multas e das coimas.

Já Sanches (2002:13 e ss), defende que o imposto se apresenta como uma prestação pecuniária, podendo assumir-se como singular ou reiterada, sem ligação a qualquer contraprestação retributiva, exigida por uma entidade pública a uma outra entidade, utilizada para a cobertura de despesas públicas.

O imposto tem por base três elementos: um elemento objetivo, um elemento subjetivo e um elemento teleológico ou finalista. Temos assim que objetivamente, o imposto é uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa. Subjetivamente, o imposto é uma prestação com todas as características acabadas de mencionar, e em termos teleológicos o imposto é exigido pelas entidades que exerçam funções públicas para a realização dessas funções, conquanto que não tenham caráter sancionatório. Pelo que o imposto é antes de mais, uma prestação, o que significa que integra uma relação obrigacional, uma prestação pecuniária, ou seja uma prestação de *dare pecunia* ou concretizada em dinheiro e prestação unilateral, não lhe correspondendo assim qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte, (Nabais, 2009:11).

Ainda na caracterização do imposto se refere Campos (2007), quando afirma, que os impostos podem ser entendidos como prestações patrimoniais, objeto de uma relação obrigacional, legais na titularidade das entidades que exercem funções públicas e visando a satisfação dos fins próprios das mesmas.

Os impostos não retiram o dinheiro da sociedade, isto porque o estado investe o produto destes impostos na sociedade, (Neves, 2010 *apud* Marques, 2011:44)³.

Pode ainda afirmar-se que os impostos são o preço que os membros de uma sociedade terão de pagar por bens como são a liberdade e segurança, proteção social e igualdade de oportunidades, educação e saúde, entre outros, (DGCI, 2007).

Conforme o plasmado no artigo 103º, nº 1 da CRP, o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

Já na mesma Constituição, no número seguinte se insere que os impostos são criados por lei, que a mesma determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos

³ Neves, João César das – Princípios de Economia Política, Verbo, Lisboa. 2010.

contribuintes. Daqui se retira o Princípio da Legalidade, um dos elementos essenciais do Estado de Direito.

Por último, no mesmo documento e já no número três, se enuncia que ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei, (CRP, 2005).

1.4. As taxas

O artigo 4º, nº 2 da LGT, vem assumir que as taxas têm por base a prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

Para Sanches (2002:22 e ss), as taxas destinam-se à cobertura das despesas das entidades públicas, sendo ainda uma forma de financiamento de serviços divisíveis que facultam vantagens ou satisfações individualizadas a quem os utiliza.

As taxas são tributos bilaterais e sinalagmáticos, implicando uma contraprestação pública ao seu pagamento, sendo este carácter que diferencia com nitidez a taxa do imposto, (Martinez, 1997:35).

1.5. As contribuições especiais

Conforme o artigo 4º, nº 3 da LGT, as contribuições especiais «assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma atividade são considerados impostos».

Segundo Sanches (2002:17), como contribuições especiais temos, entre outros: as contribuições de melhoria; os impostos especiais sobre o consumo; os tributos parafiscais (contribuições para a segurança social). Um exemplo de contribuição especial poderá assentar no seguinte: quando uma entidade pública constrói, uma estrada num local em que indiretamente resultam benefícios particulares e extraordinários para um grupo de pessoas, por vezes, exige-se dessas pessoas, uma contribuição especial, devida por motivo de despesa maior, por ocasionarem um maior desgaste da via pública, superior ao normal, (Martinez 1997:38).

1.6. A capacidade contributiva

A capacidade contributiva tem base no artigo 4º, nº 1 da LGT, através do rendimento ou da sua utilização e o património geral. É nela que vão incidir os impostos. Deve ser entendida na medida da possibilidade de contribuição por bens e/ou serviços, para os réditos tributários, pela via tributária, dos sujeitos às normas de incidência fiscal, (Guimarães, 2000:443). Um sistema fiscal será justo se e quando a repartição dos impostos pelos vários cidadãos, for feita em conformidade com sua capacidade económica, isto apesar da satisfação que cada um possa retirar do uso de bens e serviços públicos.

Numa sociedade democrática torna-se decisivo saber sobre qual deve ser a base de incidência dos impostos, isto é, a capacidade contributiva dos cidadãos⁴. Por vezes estes apresentam, pelo menos aparentemente as mesmas condições, no entanto podem ser passíveis de incidentes ou de realidades que os diferenciam e, como tal, alteram a sua capacidade contributiva.

2. Os valores, atitudes, comportamento e a fraude

Na opinião de Santos (1999: 123), entre outros aspetos (que considera como subsistemas), o campo psicossociológico revela-se como ponto fulcral da reestruturação do sistema fiscal, já que tem a ver com áreas relativas a valores, atitudes, comportamentos, e de forma mais ampla, com a mudança cultural sobre a questão fiscal, sem a qual nenhuma modificação pode ser sólida e duradoura.

Já de igual modo, o Estado também deve contribuir para esta equação, já que um valor elevado da carga fiscal, refere Amorim (2017:11), apresenta alguns limites, uma vez que o incremento das taxas de imposto pode vir a produzir um aumento da receita fiscal, no entanto também pode resultar numa descida desta receita, o que pode ser observado na curva de Laffer, Figura 2.1 Deve ser tido em consideração, que existe um ponto de equilíbrio que depois de ultrapassado, o aumento das taxas pode vir a provocar um efeito contraproducente quanto às receitas fiscais.

⁴ Seara nova - Impostos em Portugal [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <http://www.searanova.publ.pt/pt/1729/nacional/525/Impostos-em-Portugal.htm>.

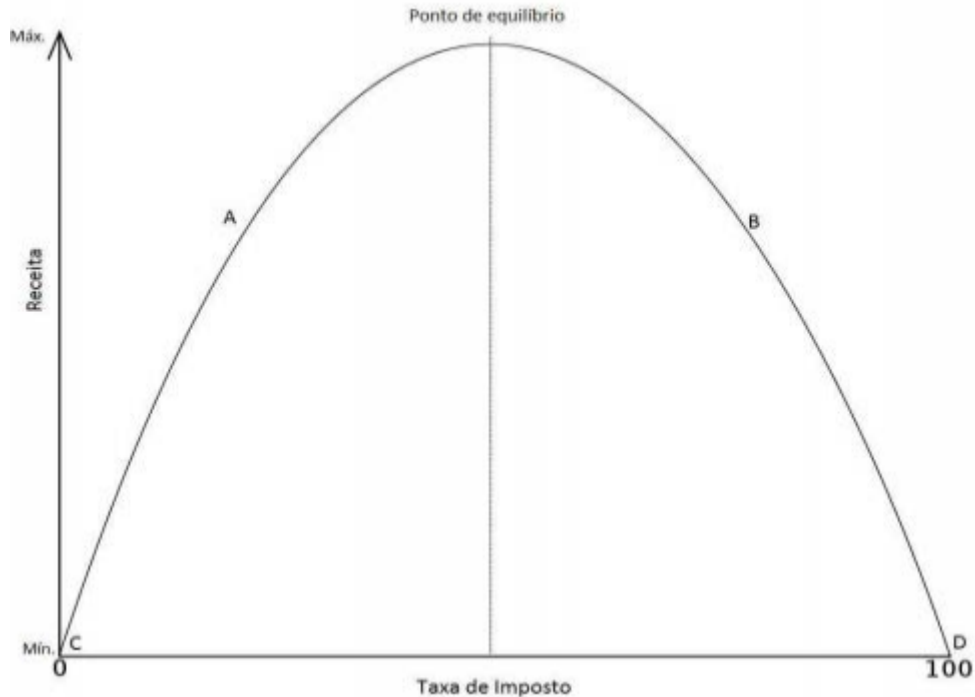


Figura 2.1 – A curva de Laffer

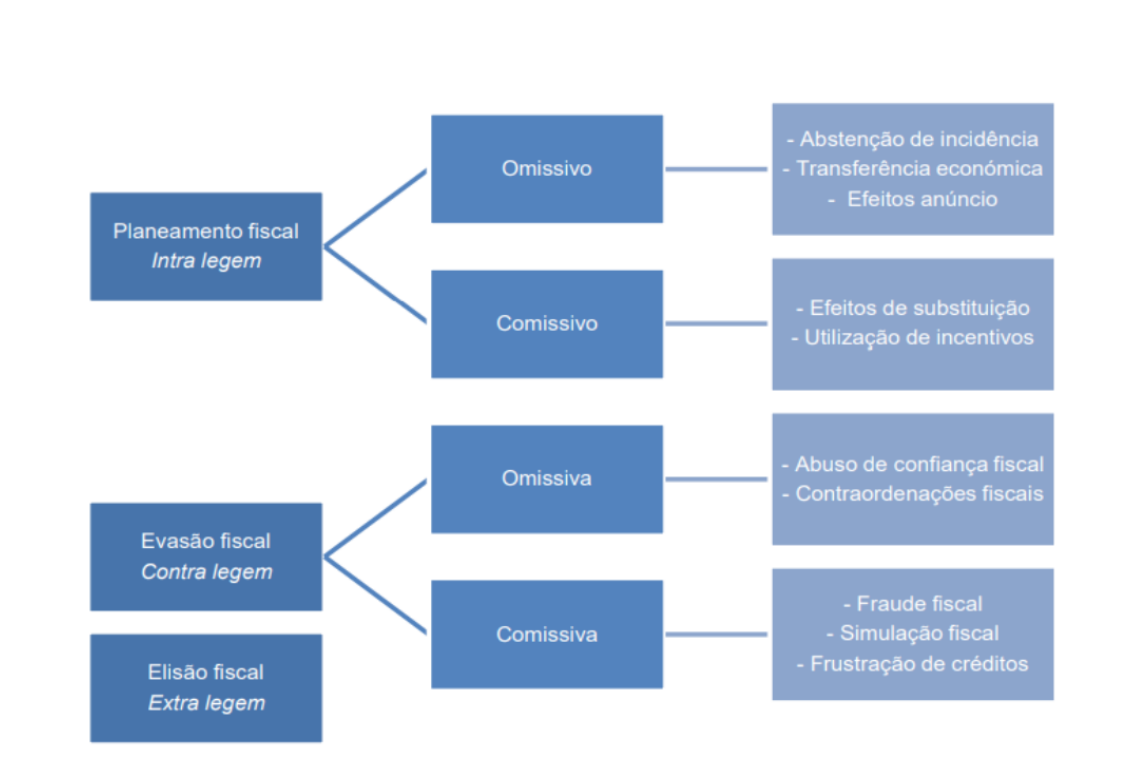
Fonte: (Amorim 2017:11)

2.1. Fraude e evasão fiscal, e a elisão fiscal

A este propósito, Santos (2003:340) refere que a prática da fuga aos impostos já se encontrava no Antigo Egipto, onde algumas pessoas chegavam a abandonar as suas casas e profissões, fugindo para o deserto, de modo a evitar uma opressiva fiscalidade, sendo que situações idênticas também foram observadas no Império Romano e até referenciadas na antiga Civilização Maia.

Quanto às condutas, Tabela 2.1, podemos considerar as *intra legem* aquelas que não suscitam censura, considerando-se legítimas. Já as condutas *contra legem*, não deixam dúvidas da sua ilegitimidade. Poderá haver, no entanto, uma zona intermédia que, ainda que legítima, evidencia problemas relevantes quanto à delimitação moral e de combate à fuga aos impostos. Este tipo de situações *extra legem*, gera associação à noção de elisão fiscal, (Aguiar, 2014:24). A dimensão da moralidade, parece assim estar mais associada à noção de elisão fiscal, por vezes identificada como habilidade fiscal.

Tabela 2.1 – Posicionamento e condutas



Fonte: Aguiar, (2014:24)

O contribuinte pode diminuir a sua carga fiscal agindo *intra legem* (planeamento fiscal legítimo), *extra legem* (planeamento fiscal abusivo ou elisivo) e *contra legem* (planeamento fiscal ilícito ou fraude), (Marques e Carneiro, 2015:52).

Quanto à noção de evasão ou fraude fiscal, uma dissimulação intencional da matéria tributável de um imposto, entende-se como uma infração à lei que visa escapar à tributação ou de lhe reduzir o montante, Santos (2003:341). Afirma o autor, que se trata de um processo de fuga ao imposto, caracterizado por dois elementos:

- A transgressão da legalidade fiscal;
- O propósito deliberado de fugir à tributação.

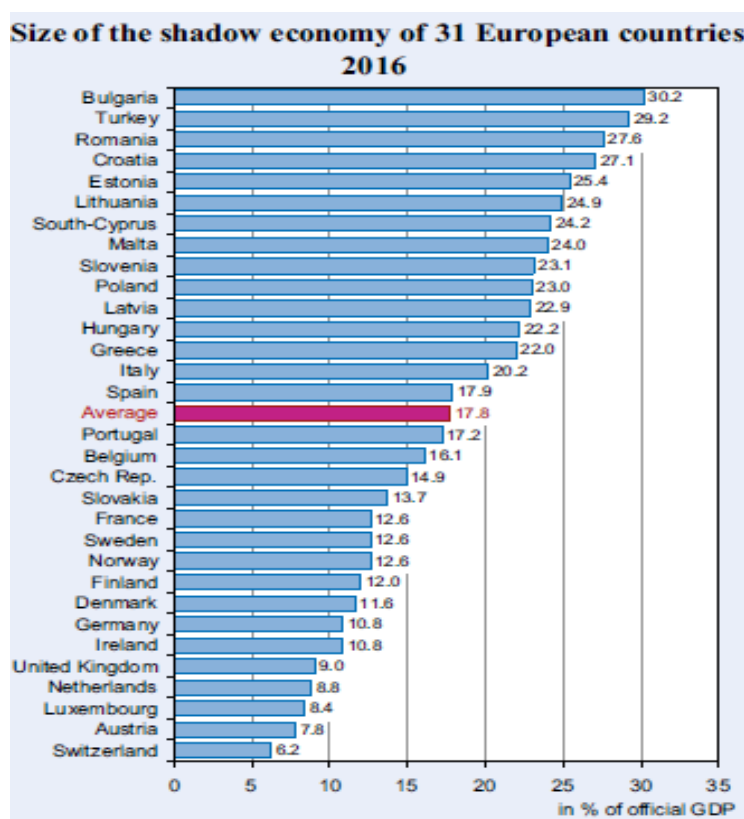
Cabe ainda neste ponto a noção de economia paralela, muitas vezes também classificada de economia informal. Assim, economia informal pode ser descrita como toda a atividade económica que, não sendo entendida por si só como ilegal, se desenvolve não tendo em conta as normas vigentes. Barbosa (2012:33), afirma que o peso da economia paralela em Portugal, mostrou um decréscimo entre os anos 1977 a 2000, variando de cerca de 52% para 13,4% do PIB. Cresceu depois na primeira década deste século, incrementando o crescimento a partir de 2007, com um pico de 24,2% do PIB em 2011.

Como declara Lopes (2008:80), «Em situações de recessão ou crise económica a fraude fiscal aparece como mais tentadora do que em períodos de expansão».

Já os resultados de um estudo conduzido por Moreira, (2014:61), mostram, que fatores como a confiança no Governo ou a felicidade, têm impacto na moralidade fiscal dos inquiridos.

Podemos observar no Gráfico 2.1, referente à economia paralela que em 31 países europeus no ano de 2016, que a Bulgária, com 30,2% apresenta a maior taxa de economia paralela países em estudo.

Gráfico 2.1 – Gráfico economia paralela 2016



Fonte: Schneider (2016:15)

No mesmo Gráfico, a Suíça com 6,2%, evidencia-se como o país com menor nível de economia paralela, ou não registada. Quanto a Portugal com 17,2% está um pouco abaixo da média, que tem um valor de 17,8%.

Schneider, e Dominik, (2000:77 e ss), referem, que cerca de dois terços do rendimento obtido na esfera da economia paralela são gastos na economia oficial, o que origina um efeito positivo. Defendem ainda a redução da carga de regulação quanto à economia paralela, mas uma melhor aplicação desta regulação. Afirmam que no entanto os governos

agem exatamente ao contrário, procurando uma maior regulação o que leva o poder dos burocratas a uma maior empregabilidade no sector público.

Entende-se que a influência da carga fiscal, da regulação da qualidade das instituições, têm impacto nos indicadores económicos do mercado de trabalho e da produção. O peso da economia paralela no Produto Interno Bruto (PIB), em Portugal, variou de 55,43%, em 1977 para os 22,42%, em 2013. As variáveis causais que mais podem ter contribuído para esta dinâmica da economia paralela passam pela regulação, pela carga fiscal, pelos benefícios sociais pagos pelo Governo, pelo trabalho independente, pela taxa de desemprego e até pela qualidade das instituições públicas, (Gomes, 2015:35).

Nas conclusões do estudo empreendido por Poço (2013:84 e ss), em Portugal, refere-se que a evasão fiscal pode surgir associada à injustiça do sistema fiscal, à carga tributária, ao desperdício ou má utilização do valor coletado em impostos e também à corrupção entre a classe política. Por outro lado, e surgindo como um dos argumentos, com menos relevância quanto à propensão para a evasão fiscal, surge o facto, de os contribuintes temerem vir a ser descobertos pelas autoridades fiscais, pelo que se pode deduzir que este não se revela como um elemento dissuasor da prática da evasão e fraude fiscal.

De ter também em conta, a morosidade da administração tributária e dos tribunais tributários, na contribuição para a fraude e evasão fiscais. Já que com a demora na decisão se pode levar a que os contribuintes sejam incentivados a não cumprir as suas obrigações fiscais, levando de igual modo à prática da evasão fiscal, (Amorim, 2017:11).

No documento Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020, do Ministério das Finanças (MF), MF (2018:5), assume-se que a fraude “é um fenómeno intencional que tem o propósito de lesar os cofres do Estado em benefício do infrator, enquanto que a evasão também pode verificar-se por mera negligência ou desconhecimento”.

Nesse sentido, foi delineada uma estratégia, perante tais comportamentos, com base no modelo de atuação apresentado na Figura 2.2

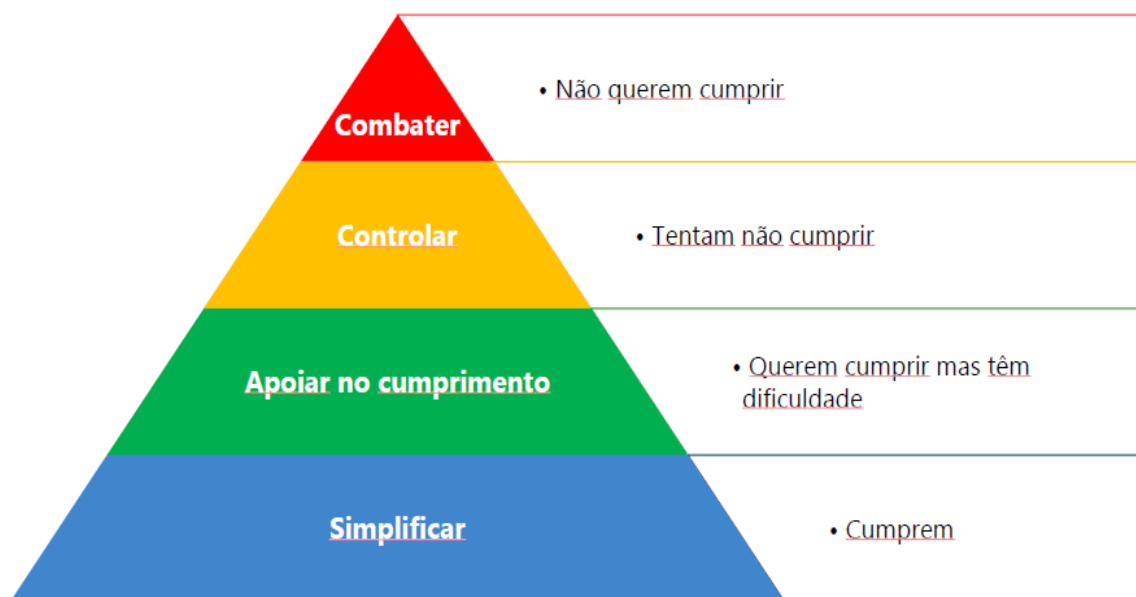


Figura 2.2 – Modelo de atuação quanto ao comportamento do contribuinte

Fonte: MF (2018:5)

Ainda de referir o previsto no Programa do XXI Governo Constitucional⁵, quanto à aplicação de um tratamento fiscal justo, tratamento esse que também exige:

[u]m combate sem tréguas à fuga ao pagamento dos impostos e à eficácia na sua cobrança. Numa situação em que é exigido mais às pessoas e às empresas é especialmente inaceitável que alguns tentem fugir às suas obrigações de cidadania, sendo o pagamento de impostos uma delas. Justiça fiscal implica, pois, que todos assumam os seus deveres na medida das suas possibilidades, sem que alguns fiquem isentados de o fazer.

2.2. A ética fiscal

Quanto à ética fiscal pode ser repartida em duas vertentes: privada e pública. Na primeira defende-se que o cidadão tem como dever pagar o tributo, em função da sua capacidade contributiva, também sob pena de saírem prejudicados outros cidadãos com diferentes recursos. Já quanto à segunda, assenta em quatro pontos, Marques, (2011:33):

- a liberdade de gestão fiscal dos agentes económicos;
- a igualdade tributária, em que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, artigo 13º da CRP;
- a segurança jurídica na criação e aplicação do imposto pretende evitar a tributação - surpresa dos agentes económicos e a retroatividade da aplicação da lei fiscal, em que ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não tenham sido

⁵ Programa do XXI Governo Constitucional - [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

criados nos termos da Constituição, proibição essa imposta no artigo 103º, nº 3 da CRP;

- a solidariedade social fiscal, em que se pode afirmar, por exemplo, que a igualdade entre contribuintes também se pode verificar quando o pagamento venha a envolver as mesmas perdas de utilidade, bem como os mesmos sacrifícios para todos eles.

2.3. A moral tributária

Podemos definir moral tributária como sendo uma vontade intrínseca de pagar impostos (Torgler, 2003, *apud* Sá, 2013:3)⁶ bem como, num dever cívico (Orviska e Hudson, 2003, *apud* Sá, 2013:3)⁷ que se mostre como determinante, de modo a explicar o nível de aceitação da carga fiscal em determinado país (Martinez-Vazquez e Torgler, 2009, *apud* Sá, 2013:3)⁸. Quanto maior o orgulho relativo à pertença a um país, maior será o nível de moral tributária (Torgler, 2003 *apud* Sá, 2013:81). Assim, o aprofundar do conhecimento relativo às motivações dos contribuintes, ou ainda dos fatores que estruturam a moral tributária, poderá contribuir com significativa importância para a redução da fraude fiscal, tal como da economia paralela, (Sá, 2013:8).

No âmbito da moral tributária, Sá (2013:90) desenvolveu um trabalho partindo de uma amostra de contribuintes portugueses, onde realça a influência dos determinantes de natureza não económica, na motivação intrínseca dos indivíduos para o pagamento dos impostos. Concluiu que as condições políticas e sociais em que o pagamento de impostos é exigido aos cidadãos, vêm a influir na sua motivação intrínseca. Mas também influem os fatores psicológicos tal como as características sócio demográficas:

- Quanto aos fatores políticos, quando se verifica a existência de um sistema político democrático, tal reflete-se num aumento da moral tributária;
- Quanto aos indivíduos que revelam um maior grau de satisfação com a vida, mostram propensão para manifestar maior disponibilidade para o pagamento de impostos, motivação esta, influenciada pelo reconhecimento e valorização do que é a democracia, enquanto regime político, mas também pela satisfação individual, tal como pela religiosidade;

⁶ Torgler, Benno - Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance. Dissertação de doutoramento der Universitat Basel zur Erlangung der Wiirde eines Doktors der Staatswissenschaften. 2003.

⁷ Orviska, Marta; Hudson, John - "Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen" European Journal of Political Economy. 2003. 19(1), 83–102.

⁸ Martinez-Vazquez, Jorge; Torgler, Benno - "The Evolution of Tax Morale in Modern Spain" Journal of Economic Issues. 2009. 43(1), 1-28.

- No tocante às características sócio demográficas, os viúvos, os reformados, os mais velhos, os indivíduos com menores rendimentos, maior nível de formação acadêmica, evidenciam uma maior predisposição para o pagamento dos seus impostos. Os indivíduos mais avessos ao risco, e os que apresentam maior orgulho no ser português, revelam de igual modo um nível de moral tributária mais elevado.

A moral tributária pode-se definir ainda como o conjunto de normas de comportamento que direcionam os cidadãos, na qualidade de contribuintes, no seu relacionamento com o governo, podendo este conceito ser vinculado à ética fiscal, (Song e Yarbrough, 1978, *apud* Sá 2013:60)⁹. Nesse sentido, os indivíduos com reduzida ética fiscal e reduzida moral tributária mostram maior propensão para o incumprimento fiscal (Jackson e Milliron, 1986; Richardson e Sawyer, 2001, *apud* Sá, 2013:60)¹⁰.

3. A cultura fiscal e a consciência cívico - fiscal

Para a definição de cultura fiscal, Soares (2004:26), concorda com um conjunto de ideias, valores e atitudes que inspiram e orientam a conduta dos atores sociais, que intervêm naquela que é a realidade fiscal de um País:

[a] cultura fiscal é um dos aspetos da cultura cívica, e um dos elementos integrantes da cidadania, que esclarece como se deve proceder, para satisfazer as necessidades públicas mais prementes, numa sociedade politicamente organizada, que tem de alcançar metas coletivas, numa articulação de múltiplos interesses individuais e coletivos, ora em convergência, ora em divergência. A cultura fiscal de um país inclui o nível de conhecimentos que os cidadãos têm das normas fiscais e da sua capacidade para o exercício da prática impositiva, mas não se limita a eles. A definição de cultura fiscal assenta num conjunto de ideias, valores e atitudes que inspiram e orientam a conduta de todos os atores sociais, que intervêm na realidade fiscal de um País.

Quanto à consciência cívico - fiscal, esta autora concluiu ainda pela pouca consciência cívica dos portugueses, no respeitante ao cumprimento das obrigações fiscais, admitindo a

⁹ Song, Y.; Yarbrough, T. E. - "Tax Ethics and taxpayer attitudes: A survey" *Public Administration Review*. 1978. 38, 442-452.

¹⁰ Jackson, B. R.; Milliron, V.C. - "Tax Compliance research: Findings, problems and prospects" *Journal of Accounting Literature*. 1986. 5, 125-166,

Richardson, M.; Sawyer, A. "A taxonomy of tax compliance literature: further findings, problems and prospects" *Australian Tax Forum*. 2001. 16(2), 137-320.

importância da colaboração entre a AT e o Ministério da Educação (ME) com vista ao fomento da consciência cívico - fiscal nas faixas etárias mais jovens da população.

Sustentando, refira-se ainda, que a consciência cívico - fiscal não é algo natural mas é sim um produto social, e portanto um resultado da educação, (Lobo et. all, 2005: 8).

4. Cidadania e Educação Fiscal

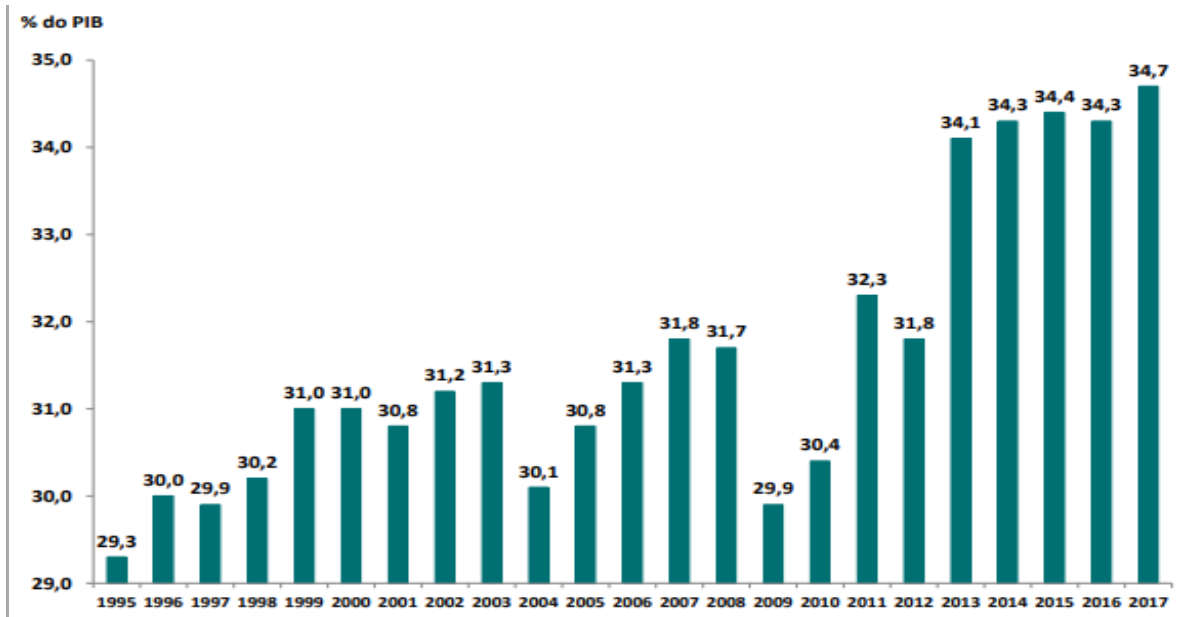
4.1. Cidadania e Cidadania Fiscal

Defende Casalta Nabais¹¹, quanto ao pagamento de impostos, bem como à consequente sustentabilidade do Estado, que o objetivo último do sistema se deve situar na partilha equilibrada, entre todos, dos direitos e deveres, sendo que no entanto tal não está assegurado em Portugal, onde existe uma distribuição iníqua da carga e esforço fiscal. Observa ainda que a perceção de que somos esmagados pela carga fiscal é verdadeira e que, tal perceção, é também Cidadania Fiscal.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), (INE, 2018), Gráfico 2.2, a carga fiscal aumentou no ano de 2017. Passou de 34,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2016, para 34,7% no ano seguinte. Nos impostos diretos, a receita aumentou 3,3%, sendo que nos impostos indiretos e nas contribuições sociais esta incrementou 6,1% e 6,0%, respetivamente.

¹¹ Jornal Económico – Auditores defendem que Educação Fiscal é instrumento fundamental da justiça fiscal [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/auditores-defendem-que-educacao-fiscal-e-instrumento-fundamental-da-justica-fiscal-313691>.

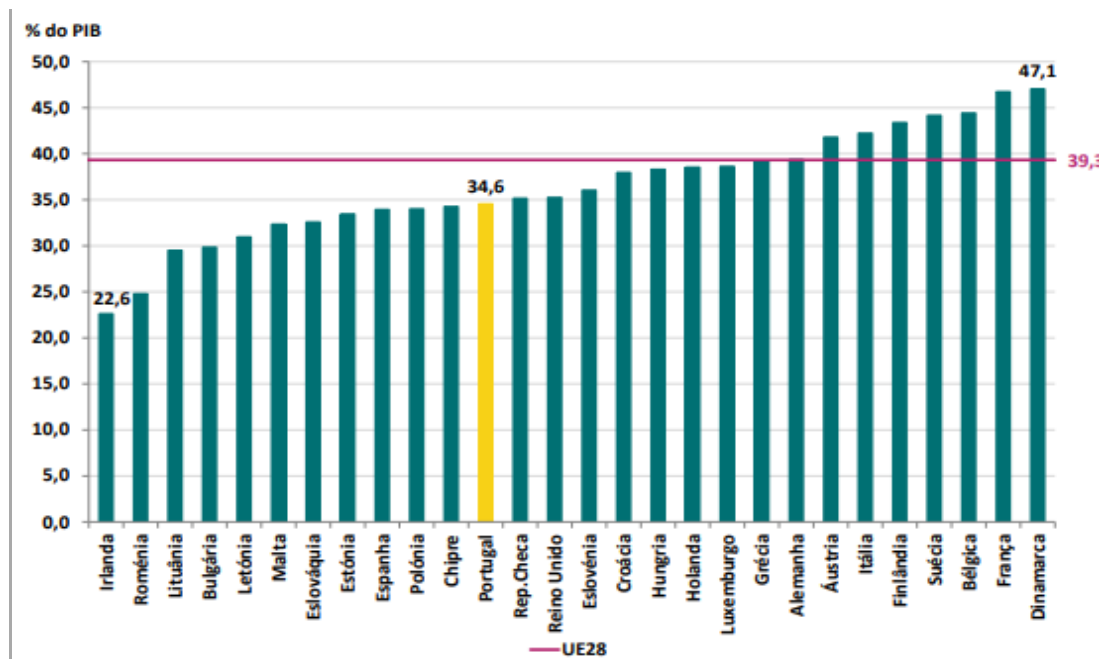
Gráfico 2.2 - Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2017 (% do PIB)



Fonte: INE (2018:2)

Confrontando os dados anteriores, com os de outros países da União Europeia (UE28), Gráfico 2.3, Portugal mostra, ainda assim, uma carga fiscal (34,6%) inferior à média, circunscrevendo-se esta em 39,3%, (INE, 2018).

Gráfico 2.3 - Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2017



Fonte: INE (2018:4)

Para Miranda (1987:97), podemos enquadrar o entendimento da Cidadania como a qualidade de cidadão, que como membro de um Estado, se torna titular ou destinatário de direitos e deveres universais.

Nesta matéria entenda-se também que de acordo com o artigo 15º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948¹², «Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade».

Em Portugal, a CRP, na sua Parte I, enumera, define e garante os direitos e deveres fundamentais, começando por estabelecer alguns princípios, passando depois aos direitos, liberdades e garantias pessoais, o que dá densidade jurídica ao conceito. De evidenciar ainda o artigo 12.º da CRP, que articulado com o artigo 4.º, define que os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres também aí consignados. Explorando essa vertente, para Amaral, (2007), a cidadania não se traduz apenas em privilégios mas também implica obrigações cívicas. Sendo que, dos deveres de cidadania, também faz parte a ação de pagar impostos.

Nas linhas orientadoras da Educação para a Cidadania, Direção-Geral de Educação (DGE), (DGE, 2013), de acordo com o definido no Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 91/2013 de 10 de julho, inscreve-se que a Educação para a Cidadania almeja contribuir para a formação de indivíduos responsáveis, autónomos e solidários, que são conhecedores dos seus direitos e deveres, exercendo-os também. Tudo no diálogo e no respeito para com os outros, em espírito democrático, pluralista, crítico e criativo.

Quanto à Educação para a Cidadania democrática, pode ser definida, como o conjunto de práticas de atividades cujo fim é o de levar jovens e adultos a ficarem mais bem preparados para aquela que é a participação ativa na vida democrática, via a assunção e exercício dos seus direitos e responsabilidades sociais (Silva e Figueiredo, 1999:43).

No Estado Fiscal atual, assume Nabais (1998), o dever fundamental de pagar impostos conduz a uma Cidadania de liberdade, tendo o preço de sermos todos destinatários do dever fundamental de pagar impostos. Advém daqui que a Cidadania Fiscal leva ao cumprimento das obrigações fiscais, valor esse a pagar pelos cidadãos que aspiram a viver em liberdade e em sociedade. No 3º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais e

¹² Declaração Universal dos Direitos do homem [Consult. 27 mai. 2018]. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Aduaneiros¹³, assumiu também este autor que «o pagamento de impostos e a consequente sustentabilidade do Estado é um dever de cada um, que se insere num conjunto de direitos e obrigações que em larga, escala são desconhecidos, não deixando por isso de serem fundamentais».

Já Helena Borges, diretora-geral da AT, na primeira edição do suprarreferido Congresso¹⁴, apontou a importância dos funcionários fiscais, que entende serem "parceiros para a Cidadania". Afirmando que é necessário dar continuidade à criação de medidas que levem ao resgate da noção de Cidadania Fiscal, por forma a disseminar a consciência da relação direta existente entre o cumprimento das obrigações tributárias e a Cidadania. Entende ainda em mensagem dirigida ao 2.º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais¹⁵, que a Cidadania Fiscal se consubstancia no dever fundamental de pagar impostos, um dever associado ao preço a pagar por uma comunidade organizada, que está assente em ideias de liberdade e solidariedade, em que é necessário compreender o papel do cidadão, bem como o desenvolver do espírito crítico e participativo no acompanhamento da aplicação correta, quanto aos recursos públicos arrecadados. Importa pois apostar em políticas ativas no tocante à aprendizagem, educação e transmissão de conhecimento de modo a que a Cidadania Fiscal faça parte de um quotidiano e de um legado a ser deixado à nova geração. De referir ainda a opinião de Amaral (2007: 29),

[C]idadania não é só fonte de privilégios: também é fundamento de obrigações cívicas. Todo o cidadão está sujeito aos chamados «deveres de cidadania» - nomeadamente, o dever de acatar a Constituição e as leis do país, o dever de participar na defesa da Pátria, o dever de votar, o dever de pagar impostos.

Atente-se que já existe em Portugal uma Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, bem como uma Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC).

¹³ Jornal Económico – Auditores defendem que Educação Fiscal é instrumento fundamental da justiça fiscal [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/auditores-defendem-que-educacao-fiscal-e-instrumento-fundamental-da-justica-fiscal-313691>.

¹⁴ Jornal Observador - Funcionários fiscais são e querem ser “parceiros para a cidadania” [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <https://observador.pt/2016/05/23/funcionarios-fiscais-sao-e-querem-ser-parceiros-para-a-cidadania/>.

¹⁵ Associação Sindical dos Profissionais da Inspeção Tributária e Aduaneira - 2CLBAF - Mensagens do Presidente da República, SEAF e da DG da AT [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <http://www.apit.pt/informacoes.php?id=189>.

4.2. A educação e a Educação Fiscal

4.2.1. A educação

Para Gaffiot (2016:524), Educação, vem do latim *educō, as, are, avi, atum* que quer dizer “dar educação, formação moral”. Também pode vir do verbo latino *educō, is, ere, duxi, ductum* que pode ter como significado “conduzir para fora, fazer sair”.

Entende Simões, (1995:14), que para Platão, Aristóteles e Herbart, a educação é sobretudo «um empreendimento de natureza moral, cujo fim último e supremo se pode traduzir em termos de virtude». Refere ainda que esta virtude é sobretudo de cariz moral, para Herbart e Aristóteles, sendo que para Platão se assume mais quanto à sua componente intelectual.

Educação formal é definida por (CEDEFOP, 2008 *apud* EURYDICE, 2011)¹⁶ como aquela que decorre em contexto organizado e estruturado (como um estabelecimento de ensino/formação ou em local de trabalho), sendo explicitamente concebida como aprendizagem (objetivos, duração ou recursos). É entendida como intencional pela parte do aluno e, em regra, tem desfecho na validação e certificação. O manual classificação das atividades de aprendizagem do *Eurostat* refere a educação formal, como o ensino ministrado no sistema de escolas, faculdades, universidades, entre outras instituições, por regra de ensino a tempo inteiro, para crianças e jovens, geralmente iniciado entre os 5 e 7 anos, até aos 20-25 anos de idade.

No mesmo documento define-se a educação não formal como a que é integrada em atividades planificadas que não são designadas como sendo atividades de aprendizagem (quanto a objetivos, duração ou recursos). A educação não formal é intencional por parte do aluno. Para o *Eurostat*, a educação não formal é qualquer atividade educativa, organizada e contínua, mas que não corresponda exatamente à definição de educação formal. Pode ocorrer no seio e fora das instituições educativas, bem como acolher indivíduos de todo o espectro de idades. Pode ainda abranger programas educativos orientados para a literacia dos adultos, ensino básico para crianças que não frequentam a escola, competências do quotidiano, competências profissionais e até cultura geral. Não estão necessariamente associados a um sistema de “escala”, e podem ter uma duração variável.

Já a educação informal, na mesma fonte, é entendida como a resultante das atividades da vida quotidiana que são relacionadas com o trabalho, a família ou até o lazer. Não é organizada ou estruturada (quanto a objetivos, duração ou recursos), e possui, em regra um

¹⁶ Cedefop.-Terminology of European education and training policy. A Selection of 100 key terms. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. União Europeia. 2008.

carácter não intencional por parte do aluno. A educação informal é entendida pelo *Eurostat*, como intencional, no entanto menos organizada e menos estruturada, podendo por exemplo, incluir aprendizagem que ocorra em família, no local de trabalho e na vida quotidiana, a nível individual, familiar ou social.

Vejamos um resumo na Tabela 2.2.

Tabela 2.2 - Conceito de educação formal, não - formal e informal segundo o glossário Terminologia da política europeia de educação e formação profissional

Educação formal	Educação não-formal	Educação informal
Ministrada num contexto organizado e estruturado Explicitamente concebida como aprendizagem Em geral, culmina na validação e certificação Intencional	Integrada em actividades planificadas não explicitamente designadas como actividades de aprendizagem Intencional	Não organizada ou estruturada Resultante das actividades da vida quotidiana Normalmente, não intencional

Fonte: (CEDEFOP, 2008 *apud* EURYDICE, 2011:18)

Interessa referir neste ponto, que na CRP, portanto, no âmbito do direito constitucional português, a educação tem assento no capítulo III - direitos e deveres culturais, nomeadamente, nos artigos 73º a 77º, prescrevendo o artigo 73º, nº 1 que “Todos têm direito à educação e à cultura”.

4.2.2. A Educação Fiscal

Educação Fiscal é perceber (bem como, saber fiscalizar) o que faz um Estado com a coleta dos rendimentos, não sendo apenas e somente saber como preencher o formulário do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) ou do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), afirmou Roberto Kupski, presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, no 3º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais e Aduaneiros¹⁷.

Surge assim a necessidade de introduzir o conceito de *accountability*. Como refere Costa (2016:71),

¹⁷ Jornal Económico – Auditores defendem que Educação Fiscal é instrumento fundamental da justiça fiscal [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/auditores-defendem-que-educacao-fiscal-e-instrumento-fundamental-da-justica-fiscal-313691>.

[*accountability*] traduz-se na exigência de que quem governa preste contas pela sua governação, justificando e explicando as opções que toma e respondendo perante os cidadãos pelos resultados alcançados. Deve ficar claro para os cidadãos quem paga e quem beneficia das políticas públicas, e com que resultados.

Quanto às crianças e jovens, a Educação Fiscal, Arsénio (2014:47), deve transmitir ideias, valores e atitudes favoráveis à responsabilidade fiscal sendo que contrárias a condutas fraudulentas. Assim, não se trata tanto de desenvolver conteúdos académicos e práticos, mas sim, conteúdos morais, devendo pois ser tratada na escola como se situando na esfera da responsabilidade cívica. Numa vertente de socialização, deve assumir-se como política de um Estado, quando se procura o estímulo do cumprimento voluntário e consciente dos deveres fiscais.

Em 2009, foi publicado o Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, onde se inscreve a necessidade do aprofundamento das ações de Educação Fiscal, pela sua inserção em programas escolares.

Para Palma, (2016:31) a Educação Fiscal procura a consciência no cidadão acerca do que é a função social do tributo, tal como do modo como este pode também ter ação na promoção da justiça social, incentivando-o a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização daquele que é o dinheiro público. Para a mesma autora, Educação Fiscal, entendida em sentido estrito, tem a ver com a abordagem educativa no intuito de compreender a arrecadação de receitas e os gastos do Estado, levando a que o contribuinte crie uma consciência de que o tributo é o preço que se paga para se ter e se viver numa sociedade civilizada. Já em sentido amplo, Educação Fiscal, deve incorporar a compreensão do que é o Estado, das suas funções e financiamento das suas estruturas.

Numa lógica de não seguir apenas fatores conjunturais, a Educação Fiscal tem que chegar, não só a quem contribui (no pagamento do imposto), ou tenha condições para tal, mas também aos que, por circunstâncias várias, nunca contribuíram ou se entenda que dificilmente o farão. Assim, esta questão, não tem que ser apenas abordada pelo ponto de vista do contribuinte, mas isso sim, pela qualidade de cidadão (rico, pobre, novo ou idoso). É fulcral que quem não contribui para o sistema, seja apoiado, mas também importa que seja sensibilizado sobre o porquê de tal situação (que se deseja temporária) e do facto de serem outros cidadãos a cooperarem para tal apoio.

4.2.3. A Educação Fiscal no mundo

Variados são, os programas de Educação Fiscal nos mais diferentes países do mundo. Neles, os objetivos e metodologias podem variar consoante o contexto social e económico em questão, bem como o público-alvo a atingir, pelo que há modelos que funcionam em determinados países / culturas e noutros nem tanto. Não raras vezes, há que ter em conta o diferente contexto social, religioso, cultural e económico dos países em que determinado Plano se aplica.

Cidália Lopes¹⁸, docente universitária, afirma que Educação Fiscal é um instrumento para a Cidadania, havendo já, pelo menos 30 países que apostam em programas de Educação Fiscal.

Em Espanha, com o Programa de Educação Cívica-Tributária, a Agência Tributária¹⁹ em colaboração com a comunidade educativa, tem levando a cabo várias ações voltadas para crianças e adolescentes, procurando promover a consciencialização fiscal nos futuros contribuintes. A estratégia educativa da Administração Tributária baseia-se principalmente em dois tipos de ação: levar jovens e professores a contactar com a realidade fiscal pela observação direta do funcionamento das repartições desta AT; formação *on-line*, via um portal para jovens e professores onde podem aceder a um conjunto de materiais e de recursos a serem utilizados, quer dentro, quer fora da sala de aula.

Em Itália²⁰ com o projeto "*Fisco e Scuola*" os Departamentos Regionais, a Administração Educativa e também a Administração Tributária têm vindo a promover, desde 2002, a formação na área tributária, nas escolas. Há em cada região algumas variações. Os programas e seus teores, variam em função do público-alvo que começa no infantil, passando pelo primário, secundário, e formação profissional.

Em Inglaterra a partir de 2002, inseriu-se a unidade curricular “Cidadania” que versa assuntos como a responsabilidade social e moral e onde já se integram matérias sobre Educação Fiscal. Hoje em dia o programa já abrange material didático de suporte *on-line*, sendo dirigido a professores e a indivíduos com idades entre os 5 e 19 anos.

¹⁸ ¹⁸ Jornal Económico – Auditores defendem que Educação Fiscal é instrumento fundamental da justiça fiscal [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/auditores-defendem-que-educacao-fiscal-e-instrumento-fundamental-da-justica-fiscal-313691>.

¹⁹ Agência Tributária - Información sobre el portal educación cívico-tributaria [Consult. 5 jun. 2018]. Disponível em: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html.

²⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il progetto "Fisco e Scuola" [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Fisco_scuola/?page=agenziacomunica.

Na Argentina a Administração Federal de Receitas Públicas (AFIP) tomou a iniciativa de implementar um programa para a Educação Fiscal, tendo a Administração Educacional como colaboradora no seu desenvolvimento e gestão. O programa destina-se a alunos do primário ao secundário. Docentes e alunos podem aceder a conteúdos on-line, como jogos e outros elementos didáticos para o efeito.

Nos EUA,²¹ o programa “Understanding Taxes”, que já vem desde 1954, aponta sobretudo para estudantes entre os 14 e os 18 anos. Aposta já nos conteúdos on-line através do programa “Understanding Taxes in Internet”, que tem, por exemplo, planos de aula detalhados e atividades interativas. Há também padrões educacionais, nacionais e por Estado.

No espaço da Lusofonia, países como o Brasil, Cabo Verde, Moçambique e Angola vão implementando os seus Planos / Iniciativas no âmbito da Educação Fiscal.

Quanto ao Brasil,²² no ano de 1969 surgiu a primeira ação educativa na área da administração fiscal, a “Operação bandeirante”. Nos nossos tempos, o Plano Nacional de Educação Fiscal (PNEF) visa a promoção do entendimento coletivo sobre a necessidade e a função social do tributo, tal como a promoção dos aspetos relacionados com a administração dos recursos públicos. O PNEF centra-se primordialmente em alunos e professores das escolas do ensino fundamental e médio, podendo no entanto qualquer cidadão vir a conhecer e/ou estudá-lo em qualquer fase de sua vida. O Programa foi dividido em cinco módulos, onde em cada um deles, se procura um determinado tipo de público, usando-se uma metodologia apropriada a cada um. Para o caso presente, a Educação Fiscal nas escolas, dá-se neste trabalho relevância ao módulo I, que está direcionado para a criança do ensino básico, envolvendo alunos do 1.º ciclo ao 3.º ciclo; e ao módulo II que se dirige aos adolescentes do ensino médio, entre a faixa etária de quinze a dezasseis anos.

Em Cabo Verde,²³ regista-se já a existência de um Programa Nacional de Cidadania Fiscal que bebeu no modelo brasileiro, inspiração para grande parte das suas orientações e estrutura.

²¹ Internal Revenue Service - Understanding Taxes [Consult. 2 jun. 2018]. Disponível em: <https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/>.

²² Plano Nacional de Educação Fiscal – Sobre o programa [Consult. 2 jun. 2018]. Disponível em: <http://educacaofiscal.gov.br/sobre-o-programa/>.

²³ Cabo Verde. Direção Nacional de Receitas do Estado - Educação Fiscal [Consult. 2 jun. 2018]. Disponível em: <https://www.dnre.gov.cv/dnre/pt-pt/programa-nacional-de-Cidadania-fiscal>.

No caso de Angola,²⁴ o Projeto de Inserção de Conteúdos de Literacia Financeira no Sistema de Ensino, que tem vindo a ser participado entre o Banco Nacional de Angola e o Ministério da Educação, veio a envolver cerca de 300 mil alunos da 7^a à 12^a classe em 2017.²⁵ Existe um processo de Educação Fiscal em curso desde 2015²⁶ pelo que se tem apostado na sensibilização para a função dos impostos, sendo que quando os temas visam as crianças mais novas, estes são introduzidos pela figura de “Justinho”, uma personagem de banda desenhada criada para o efeito.

Moçambique, desde 2010, no sentido de sensibilizar a população para as questões fiscais pôs em marcha a campanha “Todos juntos fazemos Moçambique”,²⁷ com a duração de uma semana.

Por último e no âmbito da União Europeia,²⁸ e das diferentes Administrações Fiscais, de fazer referência ao projeto financiado pelo Parlamento Europeu, o Portal *TaxEdu*, Figura 2.3, que tem como objetivo melhorar a educação fiscal dos jovens, educando estes cidadãos europeus no que diz respeito à tributação e à forma como esta afeta as suas vidas. O Portal *TaxEdu* aponta a três grupos etários com informações individualizadas e inclui: portal europeu; jogo taxlandia; recursos educativos (como *micro-clips* animados para crianças dos 7 - 12 anos, legendados em português, cursos *e-learning* para adolescentes e cursos *e-learning* para jovens adultos.

²⁵ Jornal de Angola - Educação financeira beneficia 300 mil alunos [Consult. 7 jun. 2018]. Disponível em: http://jornaldeangola.sapo.ao/economia/educacao_financeira_beneficia_300_mil.

²⁶ Agencia Angola Press - Educação Fiscal combate resistência no pagamento de impostos [Consult. 7 jun. 2018]. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2018/2/10/Educacao-fiscal-combate-resistencia-pagamento-impostos,cbbfb990-04c8-4987-87fb-b21aefb2d5e7.html.

²⁷ Autoridade Tributária de Moçambique – Todos juntos fazemos Moçambique [Consult. 7 jun. 2018]. Disponível em: <http://Cidadaniafiscal.blogspot.com/>.

²⁸ Uniao Europeia – Sobre o TAXEDU [Consult. 7 jun. 2018]. Disponível em: https://europa.eu/taxedu/about-us_pt-pt.



Figura 2.3. – Portal *TaxEdu*

Fonte: AT (2018)

De evidenciar também, por exemplo, o campo “*Teachers Corner*” com conteúdos de relevante interesse quanto à matéria do ensino da Educação Fiscal.

No âmbito deste portal, podem ainda ser evidenciados alguns exemplos de boas práticas, como o caso da Grécia, que avança com a integração do material do *TaxEdu* nos currículos escolares no ano letivo de 2018-2019, para o ensino dos 9 aos 12 anos, num programa - piloto para os 4º, 5º e 6º anos. Tendo-se também criado módulos de aprendizagem sobre educação social e política onde também é usada a ferramenta *TaxEdu* (planos de aula, *microclips*, *taxlandia*). Também no Ensino Secundário dos 13 aos 15 anos organizam-se semanas temáticas sobre consciência fiscal e serão utilizados vídeos na esfera do *TaxEdu*. Para alunos entre o 16 a 18 anos, os módulos financeiros já incluem outros materiais do *TaxEdu*, como vídeos com temáticas adaptadas.

Quanto à Bulgária, a respetiva AT, adicionou o conteúdo *TaxEdu* ao Programa Educativo Tributário e ao seu portal fiscal nacional.

Na Roménia, assiste-se à introdução da educação tributária, implicitamente o *TaxEdu*, nos currículos escolares

Na Áustria, existe um acordo com a Administração Escolar Austríaca de modo a apoiar as iniciativas do *TaxEdu*. De modo oficial, o Ministério da Educação informou todas as

escolas sobre o portal. O conteúdo do *TaxEdu*. foi adicionado ao programa de Educação Fiscal existente do Ministério das Finanças austríaco (Facebook, Homepage, etc.).

No caso Português, além de ações de divulgação do *TaxEdu* entre os funcionários da AT e outras instituições/organizações, o Plano de comunicação interna e externa, foi submetido à aprovação da Diretora Geral da AT tendo o seguinte despacho (2018):

[1]. Visto com interesse em promover a implementação do Plano de Ação “Educação Fiscal Digital – TaxEdu”, com um enfoque predominante na utilização das mais recentes tecnologias de comunicação;

2. Considerando que a execução do Plano “TaxEdu” requer o envolvimento de entidade(s) do Ministério da Educação, remeta-se ao Gabinete de S.Ex.^a o SEAF²⁹ tendo em vista a necessária articulação, a integração de sugestões/contributos tidos por relevantes e o desenvolvimento de uma programação conjunta.

Mas no geral, seja em Portugal seja noutros países, podem sempre existir obstáculos durante a implementação deste projecto, como: encontrar, ou não, as pessoas certas nas hierarquias públicas, de que pode derivar maior ou menor apoio; existência de portais competitivos já existentes e com temáticas idênticas, como o caso da Espanha e Finlândia; inexistência de conteúdos para crianças e jovens devidamente traduzidos (o que se encontra em fase de resolução); resistência do público ao tema do portal *TaxEdu*, variando tal como será de esperar, de país para país.

Mas entenda-se que nada se cria sem algum atrito ou sem a superação de dificuldades. Defende a UE em conjunto com os representantes dos Estados Membros (EM) que participam nos grupos de trabalho, para implementação do projeto, que podem existir soluções com vista a superar obstáculos, a título de exemplo:

- Colocar a Educação Tributária numa perspetiva de longo prazo e num contexto nacional;
- Melhorar a Educação Fiscal dos mais novos, através do maior envolvimento das administrações nacionais sob o lema “Torne o portal seu”.

5. O imposto em Portugal

5.1. Enquadramento histórico

No tempo da reconquista, Freitas (2015), mostrava-se como decisiva a manutenção do conjunto de indivíduos que acompanhavam a Corte, como nobres ao serviço do Rei e seus

²⁹ Secretário de Estado dos Assuntos fiscais (SEAF)

familiares, conselheiros, oficiais da burocracia, servidores domésticos, capelães, médicos, e outros, o que levava a um vasto conjunto de gastos para a Coroa. Estes gastos eram suportados pelo rei, através dos proventos que procediam em grande parte do património reinícola (bens da Coroa.). Com o término da reconquista, a meio do século XIII, vem um tempo de reformas económicas e políticas, resultado das necessidades de organização e defesa, bem como do crescimento da atividade económica, também associada à circulação de pessoas e bens, do desenvolvimento das cidades e vilas. Tais factos deram azo a condições propícias que favoreceram a passagem de um sistema fiscal de tipo feudal, onde a generalidade dos tributos incidia sobre a propriedade, para o sistema fiscal monárquico e direto, que tinha base na criação de taxas sobre a circulação de pessoas e bens. De realçar que nas cortes de Coimbra de 1251, já se abordou a votação dos tributos, o que passou a vigorar regularmente só a partir de 1381. Já no século XIV, reinava D. João I, quando as Cortes de Lisboa de 1389, não obstante forte contestação nobiliárquica e eclesiástica, fizeram aprovar as Sisas, considerado como o primeiro imposto geral e permanente, no que é visto como um marco quanto à centralização do poder financeiro da realeza.

Era a figura do Porteiro - mor quem, numa fase inicial e ao tempo, assumia a incumbência de, grosso modo, liderar o processo que tinha as funções daquele que se pode considerar hoje, o MF. Esta denominação para funções similares, evolui no tempo e na primeira metade do século XIV, passa a denominar-se de Ouvidor da portaria. Um cargo que se relacionava com as questões relativas a tributos e rendas do Reino (Martins, 1988:12 e ss).

Ainda no século XIV, no reinado de D. Fernando, é oficializado o sector da Fazenda régia assentando em dois Vedores da Fazenda e um Escrivão em exercício simultâneo. Perante os Vedores da Fazenda respondiam os Contadores³⁰ e os Porteiros que assumiam as funções de contabilistas relativamente à casa régia. Os Vedores controlavam o tesouro dos monarcas e fiscalizavam os ingressos as receitas aduaneiras e demais receitas públicas, como, sisas, dízimas, portagens, ancoragens, e outros. Geriam ainda despesas ordinárias como mantimentos pensões, salários, ou ainda as despesas extraordinárias, associadas a guerras e missões diplomáticas, (Freitas, 2015).

O Vedor da Fazenda foi um cargo que se manteve até ao século XVIII, altura em que na sequência do terramoto, o Marquês de Pombal, levou a cabo uma reorganização, passando então a ser designado o mais elevado cargo da Fazenda como o Inspetor - geral do Tesouro, (Martins, 1988:13 e ss).

³⁰ Antes denominados como homens de “Contos” (Martins, 1988:13).

Mais perto no tempo, podemos começar a identificar aquelas que são as origens da atual AT quando a meio do século XIX, no término do reinado de D. Maria II, se iniciou nova reforma na administração financeira com a reestruturação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, que após a implantação da República se denominaria por Ministério das Finanças. Criaram-se novos impostos e desenvolveu-se a Administração, distinguiram-se entre elas as várias funções, administrativa, contencioso, de fiscalização e de conselho. Após 1910, com a queda da monarquia, novas reformas surgiram, os impostos ganham cada vez maior conteúdo económico e jurídico, surgindo ao tempo a Direção - Geral da Contribuições e Impostos, que só em 1996, veria a sua designação alterada para Direção-Geral dos Impostos, (Direção - Geral dos Impostos, 2009).

Até e durante o Estado Novo, foram acontecendo outras reformas e estruturações, evidenciando-se entre elas, a reforma de 1958/65. Foi um tempo de acentuado desenvolvimento industrial³¹ aquele se verificou no mundo após a Segunda Guerra Mundial, elegendo-se como fator preponderante desta reforma, a tributação do rendimento na fonte, portanto sobre o valor que cada indivíduo ganhava, independentemente do seu enquadramento familiar.

Mais tarde, fatores como o vinte e cinco de Abril de 1974, bem como a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), consolidaram uma fiscalidade moderna e trouxeram modernização administrativa (Direção - Geral dos Impostos, 2009).

Chegados à atualidade, e de acordo com o vertido no artigo 103º da CRP, o sistema fiscal procura, a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas a par, de uma repartição justa, dos rendimentos e da riqueza. Assim, no âmbito do compromisso eficiência, no sentido de reduzir a administração central, foi criada a AT através do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, que definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da AT.

5.2. A quem compete a tributação

Em Portugal, é à AT a quem compete administrar os impostos, direitos aduaneiros e outros tributos. No entanto, as Regiões autónomas, as Autarquias e alguns Institutos públicos, como o Instituto da Segurança Social, podem também, ter direito à prestação do Tributo.

A AT tem, com base no Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, (que aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira), entre outras, as atribuições de assegurar a

³¹ Seara Nova - Imposto em Portugal [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <http://www.searanova.publ.pt/pt/1729/nacional/525/Impostos-em-Portugal.htm>.

liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou pessoas coletivas de direito público, exercer a ação de inspeção tributária, garantindo a aplicação das normas a que se encontram sujeitas à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos.

No âmbito da revisão constitucional de 1997, foi introduzido o n.º 4, ao artigo 238.º da CRP, que veio consagrar o facto, de as autarquias poderem dispor de poderes tributários, nos casos e termos em que a lei o preveja. De realçar ainda que tais poderes tributários vêm sendo concretizados nas sucessivas leis das finanças locais, que regulam o poder tributário das autarquias e consagra e ainda os poderes tributários quanto a impostos municipais, nomeadamente na fixação das taxas do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), fixação da taxa da participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), fixação da taxa da derrama e, ainda, poderes tributários quanto à concessão de benefícios fiscais.

Por último, são também sujeitos ativos na relação tributária, as entidades dotadas de personalidade jurídica a que a lei fiscal atribui o direito à prestação do imposto, podendo ser estas, além do Estado, que é o sujeito ativo por excelência, municípios, alguns institutos públicos, como o Instituto da Segurança Social. (Teixeira 1990:185).

6. A Autoridade Tributária

O MF em conformidade com o Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro, tem como missão conduzir a política financeira do Estado e as políticas da Administração Pública, concretizando as suas atribuições através de serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, e de entidades integradas no sector empresarial do Estado. Na sua orgânica, na esfera da administração direta do Estado tem entre outros organismos, a AT.

6.1. A missão e atribuições da AT

A AT é um organismo do MF que iniciou as suas funções em 1 de janeiro de 2012 e resulta da fusão da Direção Geral dos Impostos (DGCI), (antiga Direção Geral das Contribuições e Impostos), a Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e a Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo

(DGAIEC), sucedendo assim em todas as atribuições e competências destas Direcções-gerais e passando a ter como missão:

[a]dministrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

Este organismo tem também as atribuições de:

- assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo;
- direitos aduaneiros;
- arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou pessoas coletivas de direito público;
- exercer a ação de inspeção tributária, garantindo a aplicação das normas a que se encontram sujeitas à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos.

A AT exerce também a ação de justiça tributária e assegura a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais, informando também os particulares sobre as respetivas obrigações fiscais e apoiando-os no cumprimento das mesmas.

Além do já referido mencione-se também que a AT:

- assegura a negociação técnica e executa os acordos e convenções internacionais em matéria tributária;
- coopera com organismos europeus e outras administrações tributárias, e participa nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados no seu domínio de atividade;
- promove a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propõe as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas;
- desenvolve e gere as infra-estruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições, à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade, tendo em vista o aperfeiçoamento das medidas legais e administrativas em matéria tributária e aduaneira;
- realiza e promove a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro;
- mantém a qualificação permanente dos recursos humanos;

- apoia o Governo na definição da política fiscal e aduaneira.

Pelo Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, artigo 7º, na sua atuação, a AT rege-se por determinados instrumentos de gestão e um conjunto de princípios, como;

- da legalidade;
- da flexibilidade organizativa;
- da desburocratização;
- da desconcentração administrativa;
- da valorização dos recursos humanos;
- da coordenação interadministrativa;
- da cooperação.

6.2. A estrutura da AT

Com a publicação da Portaria nº 155/2018 de 29 de maio, é estabelecida e reforçada a estrutura nuclear da AT.

Reforça-se no documento que a AT deve, no cumprimento da sua missão, privilegiar, por um lado, o apoio ao cumprimento dos deveres fiscais pelos contribuintes e, por outro lado, o combate à fraude e evasão fiscais.

Pretendendo-se uma melhoria contínua, inscreve-se na Portaria que deve existir um reforço das condições de atendimento e uma melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, não só pelo aprofundamento das soluções tecnológicas de interação com os contribuintes mas de igual modo na manutenção de uma rede geográfica de serviços de finanças ao serviço das populações, assegurando, em todos os municípios, a presença dos serviços de finanças no contexto em que a prestação do serviço público se configure como mais adequada, em articulação com as autarquias locais.

Também se verte no documento que a crescente complexidade das operações económicas e dos esquemas de planeamento fiscal a nível mundial exigem o reforço da componente internacional e da componente de controlo de preços de transferência da AT, potenciando os novos instrumentos internacionais de troca de informação financeira e fiscal.

6.3. Organização

Pela sua dimensão, esta é uma das maiores organizações do país, sendo que o seu organograma obedece a um tipo de modelo estrutural misto, de estrutura hierarquizada em todas as áreas da sua atividade, não obstante seguir uma estrutura matricial nas áreas das

tecnologias e sistemas de informação, conforme inscrito no artigo 6º do DL nº 118/2011 de 15 de dezembro.

Dirige a AT, um diretor-geral, no que é coadjuvado por 12 subdiretores-gerais.

Quanto às direções de finanças e às alfândegas, estas são dirigidas, por diretores de finanças e diretores de alfândegas, respetivamente.

Quanto à estrutura nuclear esta Autoridade, estrutura-se nas seguintes unidades orgânicas:

- Serviços Centrais
 - Direções de Serviços;
 - Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros;
 - Unidade dos Grandes Contribuintes.
- Direções de finanças e alfândegas, que constituem serviços descontinuados da AT.

Neste âmbito e na lógica do tema abordado nesta dissertação, será dada particular ênfase à Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Cumprimento (DSCPAC).

6.3.1. Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Cumprimento.

A Portaria nº 320-A/2011 de 30 de dezembro, atribuía à Direção de Serviços de Comunicação e Apoio ao Contribuinte (DSCAC), competências de modo a assegurar a divulgação de informação com relevância tributária e aduaneira, bem como desenvolver as políticas de comunicação da AT tendo em vista, nomeadamente, a promoção da confiança, da mobilização e do acesso ao conhecimento.

Já a Portaria nº 155/2018 de 29 de maio, procedeu a importantes alterações, patentes por exemplo na incrementação de funções, bem com na alteração à designação, de DSCAC, para atualmente se apresentar como, DSCPAC.

Comparando as anteriores atribuições e as atuais, constata-se que o campo de atuação das competências da DSCPAC foi alargado, certamente com vista a uma aproximação mais estreita com o contribuinte, onde se ressalva a seguinte atribuição: «Promover o exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, incluindo através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal, em colaboração com os órgãos competentes».

Além desta, elencam-se ainda, algumas das suas outras atribuições:

- Gerir a informação relevante para o atendimento dos contribuintes, contribuindo para a simplificação e normalização dos procedimentos e para a uniformização da informação a prestar pelos serviços;

- Desenvolver, em articulação com as demais unidades orgânicas da AT, iniciativas que promovam, junto dos contribuintes, operadores económicos e cidadãos em geral, uma atitude proactiva da AT, no reforço da prevenção e no aumento do cumprimento voluntário;
- Promover e coordenar a realização de campanhas informativas;
- Promover as ações adequadas à melhoria da imagem da AT e à qualidade dos seus serviços;
- Conceber e realizar ações de comunicação junto dos contribuintes e operadores económicos para a divulgação de informação tributária e aduaneira relevante, assim como a publicação de cartas de compromisso para fortalecer uma cultura de confiança e colaboração com os contribuintes;
- Fomentar a comunicação interna, designadamente através da divulgação periódica aos trabalhadores de informação relativa a atualidades e atividades relevantes da AT.

6.4. Os Planos Estratégicos e os de Atividade

Segue-se uma revisão da literatura, ao inscrito nos Planos da AT e do MF , desde 2015 até 2018, com ênfase ao previsto e efetuado, na área da Cidadania e Educação Fiscal, bem como, da relação com o contribuinte e promoção ao cumprimento voluntário, (*compliance*).

6.4.1. Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira

- **Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira 2015-2017**

Neste Plano Estratégico (MF, 2015) reconhece-se a Cidadania como tendo um papel importante no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras.

De acordo com o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira 2015-2017, do Governo de Portugal e do MF no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar, entre outros pontos, que quanto ao papel da Cidadania e Educação Fiscal, bem como na relação com o contribuinte:

[O] combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira não é uma função exclusiva das administrações fiscais, nem tão pouco do Estado. É uma missão que envolve todos os cidadãos, cabendo à cidadania o papel mais determinante nesse combate, a par das administrações fiscais e do Estado.

No âmbito do relacionamento institucional, procura-se «concretizar, em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos acadêmicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal».

Já quanto ao relacionamento com o contribuinte, inscreve-se, entre outros pontos, a promoção «do exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado».

- **Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira 2018-2020**

De acordo com o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira 2018-2020, (MF, 2018), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar, entre outros pontos, que quanto ao papel da Cidadania e Educação Fiscal, bem como na relação com o contribuinte:

[É] importante que cada cidadão tenha consciência do seu papel de cidadania neste combate e que entenda que, muitas vezes, sem tomar consciência, é o veículo facilitador da fraude e evasão ... , ...ao não exercerem (os cidadãos) os seus deveres de cidadania, estão a permitir que outros enriqueçam, beneficiando do dinheiro que cada cidadão confiou que seria entregue nos cofres do Estado.

Aposta-se no apoio e promoção ao cumprimento voluntário. São abordadas medidas, «designadamente ao nível da simplificação da linguagem de comunicação e de uma melhoria na qualidade e disponibilidade de serviço através de canais multiplataforma». Ou ainda: «promoção de medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da Cidadania Fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade».

Lê-se no Plano 2018-2020, que um dos fatores críticos de sucesso passa por: «Aumentar a consciência dos deveres de Cidadania». E também se plasma, quanto ao Objetivo Estratégico 3 que: «o Governo irá promover a Educação para a Cidadania Fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos para a importância dos seus deveres de cidadania neste âmbito».

Contudo, deteta-se o desaparecimento de um Plano para o outro, isto é do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira de 2015-2017 para o de

2018-2020, da referência à parceria com o ME ou até da integração nos currículos acadêmicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal.

6.4.2. Plano Estratégico da AT 2015 - 2019

De acordo com o Plano Estratégico 2015 – 2019, (MF, 2015), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos, nele se inscreve o avançar de Estratégias segmentadas de promoção do cumprimento voluntário, a serem dirigidas a categorias de contribuintes. Incluem-se em tal domínio, as «iniciativas de promoção da Cidadania Fiscal junto dos estabelecimentos de ensino no âmbito de protocolos a celebrar com o Ministério da Educação e com as Universidades».

Nesse mesmo Plano, quanto à Cidadania e Educação também se insere que:

[O] cidadão, ao adotar comportamentos de cumprimento voluntário, contribui para a prossecução de um sistema fiscal mais justo, eficiente, equitativo e equilibrado. Deste modo, no sentido de impulsionar a consciência por parte dos cidadãos quanto à importância do seu papel no combate à evasão fiscal, a AT pretende promover iniciativas que visem o aumento desta consciência cívica.

6.4.3. Plano de Atividades da AT

- **Plano de Atividades da AT de 2015**

De acordo com o Plano de Atividades da AT – 2015, (MF, 2015), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- **Quanto ao apoio e promoção ao cumprimento voluntário (*compliance*):**
 - Na sua ação de apoio e promoção ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras se previu dar continuidade às iniciativas que estavam em curso por forma a aproximar os contribuintes da AT e promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e o desenvolvimento da cidadania e educação fiscais.
- **Quanto à Gestão da relação com os contribuintes**, entre outros objetivos, inscrevia-se neste plano, como Objetivo 1: Potenciar a informação facultativa e de apoio ao cumprimento voluntário.
 - Atividades/ Projetos
 - Enviar emails informativos e de alerta para o cumprimento das obrigações fiscais;
 - Acompanhar e apoiar a resolução de divergências e-fatura;

- Garantir as atividades associadas ao sorteio fatura da sorte.
- Impacto Esperado
 - Aumento do cumprimento voluntário;
 - Sensibilização e envolvimento de todos os cidadãos na prossecução de um sistema fiscal mais justo, eficiente, equitativo e equilibrado;
 - Diminuição dos custos do incumprimento;
 - Consciencialização de que o projeto e-fatura é um projeto de cidadania.

- **Plano de Atividades de 2016**

De acordo com o Plano de Atividades da AT – 2016, (MF, 2016), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- **Quanto ao apoio e promoção ao cumprimento voluntário**

Reforço das iniciativas tendentes a aproximar os contribuintes da AT, promovendo o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, a Cidadania Fiscal e o combate à economia paralela, por uma sólida relação entre os contribuintes e a AT.

Apreende-se do plano que a implementação do sistema e-fatura veio reforçar a função de *compliance*, via o desenvolvimento de uma cultura de **Cidadania Fiscal**, entendendo-se que o combate à economia paralela e à evasão fiscal não é uma tarefa exclusiva da Administração Tributária nem do Estado, mas de todos os cidadãos.

Desse modo e para a promoção do dever de Cidadania Fiscal enquanto instrumento de combate à economia paralela, o objeto do sorteio “Fatura da Sorte” que desde a sua criação, em 2014 e até março de 2016, consistiu num prémio sob a forma de um veículo automóvel, passou a ter outra natureza - Certificados do Tesouro. Esta mudança procurou estimular o aforro dos cidadãos contribuintes, promovendo os produtos de poupança do Estado.

- **Quanto à Gestão da relação com os contribuintes**, entre outros objetivos, inscreve-se o Objetivo 1: Potenciar a informação facultativa e de apoio ao cumprimento voluntário, com um texto idêntico de 2015, para o que diz respeito ao âmbito deste trabalho.

- **Plano de Atividades de 2017**

De acordo com o Plano de Atividades da AT – 2017, (MF, 2017), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, se mantém a mesma lógica dos anos anteriores,

sendo que no campo - Impacto Esperado, resultante das atividades desenvolvidas com vista a potenciar a informação facultativa e de apoio ao cumprimento voluntário, surge o conceito: **Perceção de dever de Cidadania Fiscal, aumento da designada taxa moral.**

- **Plano de Atividades de 2018**

De acordo com o Plano de Atividades da AT – 2018, (MF, 2018), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, se mantém a mesma lógica dos anos anteriores, Assim podemos observar que no campo Planeamento, Organização e Comunicação surge como objectivo 1: Potenciar a informação facultativa e de apoio ao cumprimento voluntário para o que é necessário um conjunto de atividades como:

- Enviar e disponibilizar aos contribuintes, informação facultativa de apoio ao cumprimento;
- Gerir e acompanhar o sistema e-fatura, e desenvolver novos mecanismos de resolução de divergências e anomalias/incongruências e-fatura;
- Garantir as atividades associadas ao sorteio fatura da sorte;
- Propor ações de sensibilização externas.

Como impacto esperado destas atividades espera-se, como no ano anterior, por exemplo a Perceção de dever de cidadania fiscal e o aumento da designada taxa moral.

Também aqui não surge no texto do documento qualquer referência à Educação Fiscal.

6.5. Os Relatórios de atividade

Segue-se, uma revisão da literatura ao inscrito nos Relatórios da AT desde 2015, com ênfase ao previsto e efetuado, na área da Cidadania e Educação Fiscal, bem como da relação com o contribuinte e promoção ao cumprimento voluntário.

6.5.1. Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras

- **Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015**

De acordo com o Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015, (MF, 2016), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- A AT atuou de acordo com os novos paradigmas das administrações fiscais, numa lógica do dever de cidadania e do apoio ao contribuinte no cumprimento voluntário;
- Estava em curso, final de 2015, uma parceria com o ME que visava concretizar o referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal;
- Como medidas do âmbito relacionamento com o contribuinte, entre outras, estava em curso, a promoção do exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal, em colaboração com os órgãos competentes do Estado;
- O sistema E-fatura relevava e reconhecia o papel essencial da cidadania na eficiência do sistema fiscal, na promoção e justiça da igualdade tributária e no combate à economia paralela;
- Prespetivava-se que a informação em tempo real, a interação com os contribuintes, que é contemporânea ao cumprimento das suas obrigações fiscais e a emergência do papel da cidadania na eficiência do sistema, funcionando de forma articulada, iriam proporcionar a geração de importantes produtos para o sistema;
- Entende-se no documento que o sorteio “Fatura da Sorte” é uma componente do sistema e-Fatura e integra um conjunto de medidas criadas para o combate à fraude e evasão fiscais. Trata-se de um projeto de Cidadania Fiscal, que tem como objetivo o combate à economia informal, através da participação dos cidadãos, representando o seu papel, um dos fatores de sucesso neste desafio.

A propósito do sorteio “Fatura da Sorte”, refira-se o que Cidália Lopes³² defende:

[A]o optar pela “sorte do contribuinte” em detrimento da “educação do contribuinte” estamos a optar pela forma mais rápida e “popular” da obrigação de um dever de cidadania (pedir fatura), em última análise o prémio pode ir para um contribuinte que

³² Cidália Lopes: cidadãos precisam de ver a “repercussão social dos impostos - [Consult. 27 jul 2018]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/02/13/economia/entrevista/cidadaos-precisam-de-ver-a-repercussao-social-dos-impostos-1623473>.

só tenha pedido a fatura uma vez e, por sorte, foi premiado com o dinheiro dos impostos dos contribuintes que, por regra, pedem fatura e cumprem.

- **Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2016**

De acordo com o Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2016 (MF, 2017), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos afirmar que, entre outros pontos:

- Estava ainda em curso, final de 2016, uma parceria com o ME que visava concretizar o referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos acadêmicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal;

Na AT, a lógica *do compliance*, mantém-se, tal como permanece a visão de que o sorteio “Fatura da Sorte” é uma componente do sistema e-Fatura e integra um conjunto de medidas criadas para o combate à fraude e evasão fiscais, sendo este um projeto de cidadania.

- **Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2017**

De acordo com o Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2017, (MF, 2018), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- Considera-se no documento que no ano de 2017 a atividade da AT foi de acordo com os mais modernos paradigmas das administrações fiscais, com uma lógica assente no dever de cidadania e no apoio ao cumprimento voluntário dos contribuintes;
- Quanto às medidas de âmbito institucional, a medida 97 - «Concretizar, em parceria com o ME, o referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos acadêmicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal». - Não foi Implementada;
- Quanto às medidas de âmbito institucional, a medida 109 - «Promover o exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania

Fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado». - Considera-se no relatório que foi concluída;

- Entende-se, como em anos anteriores, o sorteio “Fatura da Sorte” como um projeto de Cidadania Fiscal;
- Observa a AT que a fraude e a evasão fiscal e aduaneira, são realidades cujos efeitos se fazem sentir a todos os níveis, bem como originam uma grave distorção do princípio da equidade e também da dimensão da cidadania que deve caracterizar a vida em sociedade.

6.5.2. Relatório de Atividades da AT

• Relatório de Atividades da AT de 2015

De acordo com o Relatório de Atividades da AT - 2015, (MF, 2016), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- Entende-se no documento que a implementação do sistema e-fatura veio reforçar a função de *compliance*, pelo desenvolvimento de uma cultura de Cidadania Fiscal;
- No âmbito do *compliance*, devem ser fortalecidas as iniciativas tendentes a aproximar os contribuintes da AT, promovendo o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, a Cidadania Fiscal e o combate à economia paralela;

• Relatório de Atividades de 2016

De acordo com o Relatório de Atividades da AT - 2016, (MF, 2017), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos verificar que, entre outros pontos:

- **Quanto ao apoio e promoção ao cumprimento voluntário (*compliance*):**

Na sua ação de apoio e promoção ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras procurou fortalecer as iniciativas tendentes ao estabelecimento duma sólida relação entre os contribuintes e a AT, promovendo o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, a Cidadania Fiscal e o combate à economia paralela.

• Relatório de Atividades de 2017

De acordo com o Relatório de Atividades da AT - 2017, (MF, 2018), no âmbito do estudo desta dissertação, podemos afirmar que, entre outros pontos:

- Quanto à representação no âmbito do Programa *Fiscalis* - Fiscalidade e União Aduaneira participou-se num grupo de projeto piloto de apoio à Educação Fiscal Digital;
- Não foi encontrado, no Relatório de 2017, o termo Cidadania.

De referir ainda que, mesmo não constando no Relatório de Atividades, em 2017, no âmbito do projeto “AT em Contacto – Universidades”³³, a AT promoveu sessões informativas junto dos estudantes universitários no Instituto Superior Técnico (Pólo de Lisboa e *Tagus Park*) e na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, com o objetivo de esclarecê-los sobre as suas obrigações fiscais, quando iniciarem a sua vida profissional. A AT, participou ainda, nas V Jornadas da Empregabilidade da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e na 2.ª Edição *AEUE Employability Job Fair*, da Universidade Europeia.

6.6. Entrevista - A AT, a Cidadania Fiscal e a educação para a Cidadania Fiscal

No âmbito da recolha de dados, foi efetuada uma entrevista à AT, em dezembro de 2018. Procurou-se nessa ação, entender a noção que a AT tem acerca de um conjunto de situações relacionadas com a Cidadania Fiscal.

A entrevista iniciou-se com um conjunto de perguntas fechadas, de modo a que o objecto de estudo fosse bem delineado e que as respostas fossem concretas e não passassem a um plano mais abrangente e como tal mais difuso.

1 - O primeiro grupo de questões, procurou entender qual a noção que a AT tem de Cidadania Fiscal. O entrevistado por parte da AT, afirmou que a Cidadania Fiscal «consubstancia-se no dever fundamental de pagar impostos, um dever que constitui o preço a pagar por termos uma comunidade organizada assente nas ideias de liberdade e solidariedade» e avançou que tal faz parte da estratégia da AT, alinhada com o Governo da República, para o cumprimento da missão e promoção da consciência fiscal dos cidadãos. Referiu também que as ações que a AT tem desenvolvido nessa matéria, associadas à sua noção institucional, passam entre outras, por projetos e programas como: peça a fatura; fatura da sorte; e-fatura; *compliance*; informação do governo (*accountability*). Passando, por meio destas ações, a noção da importância do pagamento dos impostos por parte de contribuintes e operadores económicos pois «viver em sociedade contempla garantia de

³³ Newsletter 19 Janeiro/Março 2018 - A AT em contacto. A AT em contacto com as Universidades.[Consult. 2 ago. 2018]. Disponível em: [newsletter constante de http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Newsletter_AT/Documents/Newsletter_AT_19_2018.pdf](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Newsletter_AT/Documents/Newsletter_AT_19_2018.pdf).

direitos mas também cumprimento de deveres e a fraude e evasão fiscais provocam danos na sociedade e em casa de cada um de nós».

Quanto à importância da *accountability* e os veículos usados para tal, foram referidos: estatísticas no portal das finanças, *Pordata*; Direção-Geral do Orçamento.

2 - O segundo grupo de questões, visou perceber qual a noção que a AT tem de Cidadania Fiscal, a nível escolar. Foi reconhecido por parte do entrevistado a importância da Cidadania fiscal, a nível escolar, tendo sido avançado, a título de exemplo, que se estão a realizar reuniões com o ME/DGE no sentido de se reatarem as conversações³⁴, de modo a eventual inserção da educação para a Cidadania Fiscal nos currículos académicos: «está prevista, aliás, para muito breve, a celebração de protocolo entre a AT e a DGE onde se prevê a preparação e disponibilização de conteúdos para utilização pelo ME e bem assim a organização de ações de formação da AT, em 5 distritos do país, a professores/formadores, necessárias à disseminação e uniformização da informação junto das escolas».

3 - O terceiro grupo, almejou saber quais os projetos a que se refere o Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2017, quando nas medidas de âmbito institucional, se afirma que foi concluída a medida 109 - «Promover o exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em

³⁴ Recorde-se que no Plano Estratégico 2015-2019, da AT, (AT, 2015), quanto à Cidadania e Educação inseria-se que «a AT pretende promover iniciativas que visem o aumento desta consciência cívica», e indica-se também o avançar de Estratégias segmentadas de promoção do cumprimento voluntário, a serem dirigidas a categorias de contribuintes. Incluem-se em tal domínio, as «iniciativas de promoção da Cidadania Fiscal junto dos estabelecimentos de ensino no âmbito de protocolos a celebrar com o Ministério da Educação e com as Universidades». Idêntica referência também surgia no Plano Estratégico de Combate à fraude e evasão fiscal de 2015-2017, (MF, 2017). Contudo, deteta-se o desaparecimento de um Plano Estratégico para o outro, isto é do de 2015-2017 para o de 2018-2020 (MF, 2018), da referência à parceria com o ME ou até da integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal, já que no Plano Estratégico de Combate à fraude e evasão fiscal 2015-2017 se projetavam tomadas de ações, como: «Concretizar em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal ... e a promoção do exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado». Também no Relatório de Atividades desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2017 se afirma: Quanto às medidas de âmbito institucional, a medida 97 - «Concretizar, em parceria com o ME, o referencial para a educação tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal». - Não foi Implementada; Não foi conclusivo em entrevista com a AT, qual motivo destas tentativas de estabelecimento de parcerias/protocolos entre a AT e o ME/DGE, terem sido interrompidas. Falou-se em: tempos de crise (com os recursos existentes a serem maioritariamente a serem canalizados para a cobrança), eventual falta de vontades políticas, eventual falta de abertura entre entidades, mas não foi referido um fator em concreto.

colaboração com os órgãos competentes do Estado». Avançou o entrevistado que tal se refere a ações no âmbito do *Compliance*, a trabalhos com a UE na esfera do projeto *Tax Edu* (onde, além de conteúdos para crianças, adolescentes e jovens adultos, também é disponibilizado material didático para professores, educadores), ao projeto fatura da sorte; ao E-fatura (projeto que por exemplo tem levado ao crescimento da receita do IVA), bem como ao projeto “AT em Contacto – Universidades”, ou ainda, a participação nas Jornadas da Empregabilidade promovidas por instituições universitárias. De referir também as ações junto de Universidades e Escolas Profissionais, algumas já realizadas em 2018, “Para novos começos, novos desafios! As Finanças estão cá para te ajudar ...”, assentes em temas relacionados com: “- Vou entrar no mercado de trabalho. Quais as minhas obrigações fiscais?”. Estes temas entroncam nas principais situações com que um jovem se pode deparar no futuro, ao trabalhar por conta de outrem, por conta própria ou no estrangeiro ou ainda, praticar um ato isolado, ou seja, um trabalho casual.

Visando a aproximação ao cidadão e ao contribuinte, foram ainda abordados temas como: protocolos com ordens profissionais (advogados e médicos contribuintes com início de atividade na categoria B (médicos e advogados); *workshops*; *newsletter* (AT em contacto); contacto telefónico (*outbound*); desdobráveis / aplicação para a Gestão Integrada da Atividade (GIA); notificações eletrónicas, aplicações para dispositivos móveis, área de Cidadania Fiscal no portal da AT. De referir ainda o envio de mensagens de correio electrónico; o incremento de alertas; alertas (pré-divergências) evitando o incumprimento e o pagamento de juros compensatórios e coimas; os vídeos no *YouTube* e no Sistema de Informação para a Gestão do Atendimento (SIGA); o atendimento digital assistido + mediador de atendimento digital – serviços, juntas de freguesia, lojas e espaços cidadão, com promoção da literacia digital dos cidadãos e até com serviços *online* mais baratos face ao cobrado no atendimento presencial, entre outros fatores que favorecem, por exemplo, a aproximação, o conhecimento e o cumprimento.

4 - Inquiriu-se por último, o representante da AT, desta feita com uma questão que permitia maior abertura na resposta, sobre a posição da instituição acerca da viabilidade de um implementação de um Plano de Educação Fiscal a nível nacional. Foi entendido que existe abertura institucional para a criação de tal Plano, o que também pode ser subentendido com base na assinatura por parte da AT do protocolo de cooperação institucional com o projeto de investigação Educação e Cidadania Fiscal, financiado com fundos da União Europeia pelo Programa Portugal 2020 - Sistema de Apoio à Investigação

Científica e Tecnológica, de que decorre, por exemplo, a participação no IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, que se realizou em setembro de 2018 em Luanda, Angola. Tendo a AT, ao abrigo do mesmo protocolo, participado também no V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, que decorreu na Cidade de Mindelo, Ilha de São Vicente, Cabo Verde, em outubro de 2018;

7. O Ministério da Educação / A Escola

O Decreto-Lei nº 251-A/2015 de 17 de dezembro, que veio a ser alterado, pelos Decretos-Leis nºs 26/2017 de 9 de Março, nº 99/2017 de 18 de agosto e nº 138/2017 de 10 de novembro, apresenta-se como o decreto-lei que aprova o regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional. No seu artigo 21º, que aborda a área da Educação, podemos observar que, entre outras matérias:

- O Ministro da Educação tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar, e a política nacional de juventude e desporto, bem como articular, no âmbito das políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional;
- Já o ME, inserido na esfera de competências do Ministro da tutela, tem por missão definir, coordenar, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional. É composto por serviços, organismos e estruturas. Para o caso de estudo presente, destaca-se a Direção-Geral da Educação (DGE), como serviço central.

7.1. A Direção-Geral da Educação

A DGE, é um serviço central da administração direta do Estado, dotada de autonomia administrativa. Nos termos do estipulado no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 14/2012 de 20 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 266-F/2012 de 31 de dezembro, este serviço central, tem por missão, assegurar a concretização das políticas relativas à componente pedagógica e didática da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar, prestando apoio técnico à sua formulação, bem como acompanhar e avaliar a sua concretização.

Neste decreto-lei, estão também definidas, as atribuições da DGE, de onde se destacam:

- Desenvolvimento dos currículos e dos programas das disciplinas, as orientações relativas às áreas curriculares não disciplinares, bem como propor a respetiva revisão, em coerência com os objetivos do sistema educativo;
- Promoção da investigação e dos estudos técnicos, como estudos de acompanhamento e avaliação, no âmbito do desenvolvimento curricular;
- Coordenar, acompanhar e propor orientações, em termos científico-pedagógicos e didáticos, para as atividades da educação pré-escolar e escolar, abrangendo as suas modalidades de educação especial e de ensino à distância, incluindo as escolas portuguesas no estrangeiro e de ensino do português no estrangeiro, em articulação com o serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros responsável pela gestão da respetiva rede;
- Contribuir para o planeamento das necessidades de formação inicial, contínua e especializada do pessoal docente, em articulação com a Direção-geral de Estatísticas da Educação e Ciência e a Direção-geral da Administração Escolar.

7.2. A escolaridade obrigatória, o ensino básico e o secundário

A Lei nº 85/2009 de 27 de agosto, veio redefinir a escolaridade obrigatória, considerando em idade escolar as crianças e jovens que tenham idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, e esta apenas cessa com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário ou quando o aluno perfaça 18 anos.

O Ensino Básico, procura assegurar uma formação geral comum a todos os alunos, proporcionando, a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos. É universal, tendo uma duração de nove anos de escolaridade;

Está dividido por três ciclos:

- 1º Ciclo com duração de quatro anos, que corresponde ao 1º, 2º, 3º e 4º ano;
- 2º Ciclo com duração de dois anos, formado pelo 5º e 6º ano;
- 3º Ciclo com duração de três anos, que é composto pelo 7º, 8º e 9º ano.

O Ensino Secundário visa proporcionar uma formação e aprendizagens diversificadas e é composto por três anos que corresponde ao 10º, 11º e 12º ano, tal como vem referido na Lei de Bases.

7.3. A Cidadania e a Educação no Programa do XXI Governo Constitucional

Pode ler-se no Programa do XXI Governo Constitucional³⁵, que a educação e a formação, são alicerces essenciais, para o futuro das pessoas e do país. A aposta na qualificação dos portugueses constitui um meio imprescindível para a valorização dos cidadãos, para uma cidadania democrática e para o desenvolvimento sustentável do país. Numa sociedade e economia baseadas na aprendizagem, no saber e nas qualificações, a educação é simultaneamente condição de empregabilidade e de competitividade e também condição fundamental para uma sociedade coesa e progressiva.

Entende-se no documento que a cidadania é a pedra basilar de uma visão republicana da nossa vida em comum e que a participação na «*res publica*» é essencial para que os portugueses se sintam cidadãos

Também ali se inscreve sobre a necessidade de incrementar os mecanismos de participação cívica, defesa dos direitos fundamentais e escrutínio das instituições públicas. Sendo que a maturidade da democracia portuguesa depende decisivamente da disponibilização, aos cidadãos, de meios eficazes e céleres para fazer valer os seus direitos e obter os esclarecimentos que julgue necessários, junto das instituições públicas. Com medidas como:

- O reforço da temática de Educação para a Cidadania nos currículos escolares.

7.4. As linhas orientadoras da educação, relacionadas com a prática da cidadania

Já em 2012 o ME tinha implementado um conjunto de linhas orientadoras³⁶, relacionadas com a prática da cidadania e implementado programas educacionais nas escolas a nível individual e coletivo, transversais à sociedade. Estas alterações não são relevantes no âmbito deste trabalho, mas permite-nos perceber as opções seguidas na evolução dos currículos, e verificar que não se encontra qualquer referência ou abordagem à Educação Fiscal, como vamos verificar.

³⁵ Programa do XXI Governo Constitucional [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

³⁶ Educação para a cidadania, [Consult. 26 mar. 2018]. Disponível em URL: <http://www.dge.mec.pt/educacao-para-cidadania>.

7.5. A estratégia de educação para a cidadania

Dada a sua abrangência universal, a escola pública apresenta-se como o espaço privilegiado, para a implementação de uma estratégia de educação para a cidadania³⁷. Procura-se, segundo a DGE, que crianças e jovens ao longo dos diferentes ciclos escolares experienciem e adquiram competências e conhecimentos de cidadania em múltiplas vertentes, designadamente, valores e conceitos de cidadania nacional, direitos humanos, igualdade de género, não discriminação, interculturalidade, inclusão das pessoas com deficiência, educação para a saúde, educação para os direitos sexuais e reprodutivos e educação rodoviária.

Nesta lógica e com a missão de conceber uma estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas foi criado o Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania (GTEC), por Despacho conjunto nº 6173/2016 de 10 de maio, da SECI e do Secretário de Estado da Educação (SEE). A ENEC alicerça-se na proposta elaborada e foi apresentada ao Governo em janeiro de 2017, por este grupo de trabalho.

Assim, a ENEC integra um conjunto de direitos e deveres que se entende deverem estar presentes na formação cidadã das crianças e dos jovens portugueses, procurando que venham a ser adultos e adultas com uma conduta cívica que vise privilegiar a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de conceitos e valores de cidadania democrática. Tudo assente no quadro do sistema educativo, da autonomia das escolas e dos documentos curriculares que estão em vigor.

7.6. A disciplina / unidade curricular de Cidadania e Desenvolvimento

7.6.1. A componente curricular de Cidadania e Desenvolvimento

A disciplina de Cidadania e Desenvolvimento começou no ano letivo, de 2017-18, a ser lecionada em 235 escolas do País com o objetivo de promover uma sociedade mais justa e inclusiva através da educação³⁸. Na apresentação da ENEC onde também esta inserida a disciplina Cidadania e Desenvolvimento, o então Ministro da Educação, Tiago Brandão Rodrigues afirmou que:

³⁷ Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/estrategia-nacional-de-educacao-para-cidadania>.

³⁸ Cidadania e Desenvolvimento estreia em 235 escolas para promover uma sociedade mais justa e inclusiva [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170915-medu-madj-cidadania-e-desenvolvimento>.

[E]ste é um projeto-piloto que serve para nos preparar para os próximos anos ... que vem formalizar muitas das práticas que já aconteciam nas escolas e que agora ficam regulamentadas, acabando por acontecer com outra robustez. ... A preparação dos cidadãos mais novos para a cidadania é urgente ... há o desígnio inequívoco de formar cidadãos que preservem e possam construir um Portugal cada vez mais democrático e inclusivo, e por isso mais sustentável.

Na mesma ocasião, o Ministro Adjunto Eduardo Cabrita veio lembrar que, com este programa, «estamos a dar mais um passo no caminho para uma sociedade mais feliz, de um país mais inclusivo, de uma sociedade mais participativa e mais solidária».

Assim, no seguimento da ENEC, já em 2018, o Decreto-Lei n.º 55/2018 de 6 de julho vem implementar a componente de Cidadania e Desenvolvimento, enquanto área de trabalho a estar presente nas variadas ofertas educativas e formativas, procurando o exercício da cidadania ativa, de participação democrática e em colaboração e confronto de ideias sobre matérias atuais.

Relativamente a um conjunto de áreas, a lecionar no âmbito da componente curricular de Cidadania e Desenvolvimento, tem vindo a ser produzido por parte da DGE³⁹, em colaboração com diversas entidades parceiras públicas e da sociedade civil, um conjunto de documentos que se podem constituir como Referenciais na abordagem dos diferentes domínios de cidadania. Os Referenciais constituem-se como documentos de apoio ao trabalho a desenvolver pelas escolas que, no âmbito da sua autonomia, os utilizam e adaptam em função das opções tomadas, enquadrando as práticas a desenvolver.

Neste ponto, clarifique-se que é também uma das tarefas desta dissertação, procurar saber se existe ou se se avançou com as bases do Referencial para a Educação / Cidadania Fiscal. Procurando saber se na componente curricular desta disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, surgem referências a tal e se o tema é abordado nas escolas, de forma sistematizada e coerente.

A disciplina de Cidadania e Desenvolvimento faz parte das componentes do currículo, sendo desenvolvida nas escolas com base em três abordagens complementares:

- Natureza transdisciplinar no 1.º ciclo do ensino básico;
- Disciplina autónoma no 2.º e no 3.º ciclos do ensino básico;
- Componente do currículo desenvolvida transversalmente com o contributo de todas as disciplinas e componentes de formação no ensino secundário.

³⁹ DGE - Áreas temáticas - [Consult. 10 jul 2018]. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/areas-tematicas>

No referente aos diferentes domínios da Educação para a Cidadania estes estão organizados em três grupos que têm implicações diferenciadas:

- O primeiro, obrigatório para todos os níveis e ciclos de escolaridade (dado que se trata de áreas transversais e longitudinais):
 - Direitos Humanos (civis e políticos, económicos, sociais e culturais e de solidariedade);
 - Igualdade de Género;
 - Interculturalidade (diversidade cultural e religiosa);
 - Desenvolvimento Sustentável;
 - Educação Ambiental;
 - Saúde (promoção da saúde, saúde pública, alimentação, exercício físico).

- O segundo, presente em pelo menos em dois ciclos do ensino básico:
 - Sexualidade (diversidade, direitos, saúde sexual e reprodutiva);
 - *Media*;
 - Instituições e participação democrática;
 - Literacia financeira e educação para o consumo;
 - Segurança rodoviária;
 - Risco.

- O terceiro, com aplicação opcional em qualquer ano de escolaridade:
 - Empreendedorismo (na suas vertentes económica e social);
 - Mundo do Trabalho;
 - Segurança, Defesa e Paz;
 - Bem-estar animal;
 - Voluntariado;
 - Outras.

7.6.2. Aprendizagens esperadas na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento

Assenta-se em três princípios:

- Conceção não abstrata de cidadania;
- Identificação de domínios essenciais em toda a escolaridade;

- Identificação de competências essenciais de formação cidadã (competências para uma cultura da democracia).

Quanto à abordagem da educação para a cidadania propõe-se que se observem três eixos que também já vinham recomendados, em 2008, pelo Documento do Fórum Educação para a Cidadania⁴⁰:

- Atitude cívica individual (identidade cidadã, autonomia individual, direitos humanos);
- Relacionamento interpessoal (comunicação, diálogo);
- Relacionamento social e intercultural (democracia, desenvolvimento humano sustentável, globalização e interdependência, paz e gestão de conflitos).

De realçar que apesar das várias referências à fiscalidade / impostos⁴¹ presentes neste documento, a que a presente estratégia foi também buscar informação, nada foi de tal matéria, para ela transposto.

7.7. Plano Nacional de Formação Financeira 2016-2020.

A ENEC, entre outros documentos a nível nacional e internacional, usou como documento de referência o Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF) 2016-2020⁴²,. Recorde-se

⁴⁰ Entre outros pontos, também importante neste documento, a noção da importância de se «desenvolver o entendimento da tributação como factor-chave da coesão social e pilar económico da existência e manutenção do Estado de direito democrático, no pressuposto de que só é possível exercer liberdades e direitos, satisfazer necessidades e obter benefícios colectivos que impliquem a intervenção do Estado, através da solidariedade fiscal e contributiva». De realçar também a noção de Cidadania passiva, «assente em direitos adquiridos, mas limitada em deveres e responsabilidades, estranha à ideia de diversidade, receosa do conflito e avessa à controvérsia. Uma cidadania passiva que também se reflecte nas dificuldades de afirmação generalizada da “cidadania fiscal e contributiva”, que, por um lado, é indispensável à organização e ao funcionamento do Estado de direito democrático - que tem por tarefa garantir os direitos e liberdades fundamentais e promover a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais - e que, por outro lado, implica para cada pessoa o dever de contribuir para a comunidade que integra e o direito de exigir a contribuição dos outros membros dessa comunidade».

⁴¹ No Documento do Fórum Educação para a Cidadania, quanto à fiscalidade / impostos, no campo dos exemplos concretos de referenciais de formação, surge um referencial que tem como título: “Impostos: noções essenciais”. Quanto às áreas temáticas em que esta matéria se insere, temos: desenvolvimento, direitos humanos, orientação escolar, vocacional, profissional; participação cívica; deveres de cidadania – fiscalidade. Já quanto aos materiais pedagógicos a usar, surgem: “TAX BEM! – o jogo da educação fiscal”; “Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos”; “Os pesadelos fiscais de Porfirio Zap”.

⁴² Plano Nacional de Formação Financeira, Concelho Nacional de Supervisores Financeiros 2016-2020, linhas de orientação, Junho de 2016. [Consult. 27 set. 2018]. Disponível em: <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiMioyz7PLdAhVQXR0KHboUDj0QFjAAegQICRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.dge.mec.pt%2Fplano-nacional-de-formacao-financeira&usq=AOvVaw0gyIpRIU3dssjyAAy66ATD>.

que é com base na ENEC que são construídos os assuntos/tópicos a ser ensinados na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento.

O universo de atuação do PNFF 2016-2020 abrange as crianças da educação pré-escolar e estudantes do ensino básico e secundário. Considerou-se como prioritária a introdução de conteúdos de educação financeira nas escolas, onde as crianças e os jovens em idade escolar, não são apenas um público muito recetivo à transmissão de conhecimentos, mas que também têm um importante papel de difusão de informação e formação no âmbito das suas famílias.

O PNFF 2016-2020, refere que uma das primeiras etapas na introdução da educação financeira nas escolas foi a publicação do Referencial de Educação Financeira (REF) para a Educação Pré-Escolar, o Ensino Básico, o Ensino Secundário e a Educação e Formação de Adultos, que foi preparado pelos supervisores financeiros e pelo ME e aprovado em maio de 2013 pelo Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário.

Entende-se no referido Plano que este REF é um documento orientador para a implementação da educação financeira em contexto educativo e formativo, que vem estabelecer os conhecimentos e as capacidades considerados essenciais para as crianças e os alunos em todos os ciclos de ensino.

A estratégia de introdução da educação financeira nas escolas foi definida pelo ME, em colaboração com os supervisores financeiros. Incluiu a elaboração deste REF para as escolas, bem como a organização de um Programa de formação de professores e a preparação de Cadernos de Educação Financeira⁴³.

Em 2013, no documento Educação para a Cidadania – linhas orientadoras, da DGE⁴⁴, entende-se quanto à Educação Financeira:

[q]ue permite aos jovens a aquisição e desenvolvimento de conhecimentos e capacidades fundamentais para as decisões que, no futuro, terão que tomar sobre as suas finanças pessoais, habilitando-os como consumidores, e concretamente como consumidores de produtos e serviços financeiros, a lidar com a crescente complexidade dos contextos e instrumentos financeiros, gerando um efeito multiplicador de informação e de formação junto das famílias.

⁴³ É entendido pela DGE que as ações de formação de professores poderão ser reforçadas através do recurso aos meios digitais, nomeadamente à plataforma de *e-learning* Todos Contam, que permitirão abranger mais professores em todo o território nacional.

⁴⁴ Linhas orientadoras da Educação para a Cidadania. DGE. 2013, [Consult. 27 jun. 2018]. Disponível em: http://dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_nov2013.pdf.

Em 2014, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e o ME colocaram no terreno um programa de formação de professores com o objetivo de contribuir para:

[u]ma utilização generalizada do Referencial de Educação Financeira no sistema educativo. preparado pela Direção-Geral da Educação em colaboração com os supervisores financeiros, este programa foi acreditado pelo Conselho Científico - Pedagógico da Formação Contínua, na modalidade de oficina de formação, e lançado em fevereiro de 2014, na cidade do Porto. Desde essa data, realizaram-se mais quatro oficinas de formação, nas cidades de Coimbra, Lisboa, Évora e Faro, respetivamente, completando-se assim uma primeira fase de cobertura do território continental.

Em outubro de 2015 procurando apoiar professores e alunos na abordagem aos temas do REF surgiu o primeiro Caderno de Educação Financeira, vetorizado para alunos do 1.º ciclo do ensino básico⁴⁵.

7.7.1. O PNFF 2016-2020 e a fiscalidade

Analisando o PNFF 2016-2020, não foi encontrada qualquer referência relativa ao imposto, à fiscalidade.

Não tendo também no REF⁴⁶ sido encontrado qualquer abordagem ao tema, a não ser de modo marginal, como podemos seguidamente observar nos seguintes exemplos:

- Planeamento e Gestão do Orçamento pág. 31

Despesas e Rendimentos (IV)

Relacionar despesas e rendimentos (IV)

7. Distinguir entre rendimento bruto e líquido, calculando o rendimento líquido a partir do bruto e vice-versa, dados os impostos e as contribuições para a segurança social.

- Poupança pág. 31

Aplicações da Poupança (II)

Compreender formas de aplicação e de remuneração da poupança (II)

3. Calcular a remuneração líquida de uma aplicação de poupança, dada a taxa de juro anual nominal bruta (TANB) e a taxa de impostos.

⁴⁵ Este primeiro caderno foi produzido no âmbito de um protocolo celebrado entre os supervisores financeiros, o ME e quatro associações do setor financeiro (Associação Portuguesa de Bancos, Associação Portuguesa de Seguradores, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios e Associação de Instituições de Crédito Especializado).

⁴⁶ Como já afirmado, foi elaborado com base no PNFF 2016-2020.

- Planeamento e Gestão do Orçamento pág. 41

Despesas e Rendimentos (V)

Relacionar despesas e rendimentos (V)

7. Distinguir entre rendimento bruto e líquido, calculando o rendimento líquido a partir do bruto e vice-versa, dados os impostos e as contribuições para a segurança social.

- Poupança pág. 41 e 42

Aplicações da Poupança (III)

Compreender formas de aplicação e de remuneração da poupança (III)

3. Calcular a remuneração líquida de uma aplicação de poupança, dada a taxa de juro anual nominal bruta (TANB) e a taxa de impostos).

- Unidade de Formação de Curta Duração (UFCD) 1 - **Planeamento e gestão do orçamento familiar, pág. 48**

Orçamento familiar

- Fontes de rendimento: salário, pensão, subsídios, juros e dividendos, rendas
- Deduções ao rendimento: impostos e contribuições para a segurança social;
- Distinção entre rendimento bruto e rendimento líquido.

- UFCD 2 - **Produtos financeiros básicos, pág. 49**

Tipos de crédito bancário: crédito à habitação, crédito pessoal, crédito automóvel (clássico vs *leasing*), cartões de crédito, descobertos bancários

- Custos do crédito: juros, comissões, despesas, seguros e impostos.

- UFCD 3 - **Poupança - conceitos básicos, pág. 50**

Seguros de vida (âmbito da garantia, custo real, redução e resgate, rendimento mínimo garantido, participação nos resultados, noções de regime fiscal).

- UFCD 4 - **Crédito e endividamento, pág. 51**

Encargos com os empréstimos: juros, comissões, despesas, seguros e impostos.

7.8. Educação para o Empreendedorismo

A Educação para o Empreendedorismo também é uma das temáticas lecionadas na Disciplina de Cidadania e Desenvolvimento. Entende-se, no âmbito da DGE, o Empreendedorismo como um novo olhar para o mundo, assente no conhecimento e na inovação, partindo do envolvimento de pessoas e de processos para em conjunto avançarem para:

- a construção de ideias;
- a avaliação de oportunidades;
- a mobilização de recursos;
- a assunção de riscos;
- a concretização de iniciativas diferenciadas e de sucesso.

Procura-se que a escola proporcione por todos os níveis e ciclos de ensino uma cultura que se assuma como favorável à aquisição de conhecimentos ou ao desenvolvimento de atitudes, capacidades e valores promotores do espírito empreendedor, como:

- Criatividade;
- Inovação;
- Organização;
- Planeamento;
- Responsabilidade;
- Liderança;
- Trabalho em grupo;
- Visão de futuro;
- Assunção de riscos;
- Resiliência e curiosidade científica;
- Outros.

Tal como no PNFF 2016-2020, e no REF, também nada foi encontrado de relevante sobre imposto ou fiscalidade, no âmbito deste módulo temático da Educação para o Empreendedorismo.

Refira-se ainda que em 2013, no documento Educação para a Cidadania – linhas orientadoras, da DGE⁴⁷, entende-se quanto à Educação para o Empreendedorismo:

[A] Educação para o Empreendedorismo, que visa promover a aquisição de conhecimentos, capacidades e atitudes que incentivem e proporcionem o desenvolvimento de ideias, de iniciativas e de projetos, no sentido de criar, inovar ou proceder a mudanças na área de atuação de cada um perante os desafios que a sociedade coloca.

8. A Educação Fiscal em Portugal

Tem sido incipiente, pelo menos quanto à sua aplicação, a Educação Fiscal em Portugal. Apesar de algumas tentativas para mudar o panorama nesta área, o que é certo é que pouco se tem feito e regra geral, assente em ações dispersas, avulsas e com interferência muito limitada na realidade do país ou no comportamento e conhecimento do cidadão comum. Ao longo do tempo sempre se procurou mais o cumprimento assente na obrigação, do que o assente na compreensão e aceitação moral e social. Assiste-se no entanto, nos anos recentes, a uma tentativa de alteração do paradigma já que, fazendo fé na análise documental e na informação recolhida em entrevista, a mentalidade vigente mostra fortes indícios de procura de mudança.

8.1. O que tem sido feito no âmbito da Educação Fiscal em Portugal

Nos últimos anos foram desenvolvidas algumas ações quanto à Educação Fiscal, elencadas, de modo não exaustivo, na Tabela 2.3.

Tabela 2.3 - Ações recentes no âmbito da Educação Fiscal em Portugal

2007	DGCI	Projeto de Educação Fiscal que ficou numa fase embrionária. Contou com uma exposição itinerante, um jogo de tabuleiro e lançamento de livros sobre a temática e para idades diferenciadas. Programa “Peça a fatura”
2008		Documento do Fórum Educação para a Cidadania – Quanto à Educação Fiscal, inclui Referencial que tem como título: “Impostos:

⁴⁷ Linhas orientadoras da Educação para a Cidadania. DGE. 2013, [Consult. 27 jun. 2018]. Disponível em: http://dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_nov2013.pdf.

		noções essenciais” e define os materiais didáticos a utilizar
2009	MF e Administração Pública	Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal - abordou a necessidade da Educação Fiscal
2014	AT	Fatura da sorte
2015	OCC ⁴⁸ /ISCAL ⁴⁹ /UC ⁵⁰ /ISCAC ⁵¹ / FEUC ⁵² /CIDEFF	Primeira (de quatro) Conferência Internacional para a Cidadania e a Educação Fiscal Apresentação dos três livros Joanhina e os impostos ⁵³
2016	UE ISCAL e CIDEEFF/FDL ⁵⁴	Arranque do projeto Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia (CEFIL) financiado com fundos da União Europeia pelo programa Portugal 2020 Linha de investigação em Cidadania e Educação Fiscal (CEF)
2018	AT / UE AT / CEFIL	Site TAXEDU e <i>link</i> no Portal da AT relativo à Cidadania Fiscal AT assinou ainda um protocolo de cooperação

⁴⁸ Ordem dos Contabilistas Certificados.

⁴⁹ Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

⁵⁰ Universidade Católica.

⁵¹ Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.

⁵² Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

⁵³ No Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, que decorreu na Cidade de Mindelo, Ilha de São Vicente, Cabo Verde, em outubro de 2018, foi apresentado o livro «Joanhina e os impostos – uma história de educação fiscal para crianças», numa adaptação a Cabo Verde. Idêntica adaptação será feita para Brasil, Angola e Moçambique, estando também a ser ultimado um filme e um jogo digital para crianças.

⁵⁴ Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal / Faculdade de Direito de Lisboa.

	AT/DGE	<p>institucional com o projeto de investigação Educação e Cidadania Fiscal</p> <p>Início de reuniões entre AT e DGE com vista à introdução da Educação Fiscal no âmbito da Disciplina Cidadania e Desenvolvimento</p>
--	--------	---

8.2. Novos horizontes para a Educação Fiscal em Portugal

Como afirmado no ponto anterior, o discurso das entidades e mesmo algumas ações, começam a apresentar foros de mudança, no tocante à Educação Fiscal.

Observemos:

- Na esfera da AT, e em resumo do que foi dito no ponto 6 do Capítulo II desta dissertação, que a esta Autoridade foi dedicado:
 - nos últimos anos tem apostado na indução do cumprimento voluntário – *compliance*, por parte dos contribuintes;
 - É assumido pela AT que o projeto de Cidadania Fiscal da AT se insere no projeto de cumprimento voluntário, sendo dirigido quer aos contribuintes de agora, quer aos do futuro;
 - Observa-se por parte da AT, uma aposta na aproximação ao cidadão e ao contribuinte, no estabelecimento de canais de comunicação, na informação prestada em vários suportes, mas também, por exemplo, também no reforço da *accountability*;
 - Têm-se observado ações informativas junto de estudantes universitários e de escolas profissionais, como a participação em feiras de emprego, como por exemplo a 2.^a Edição AEUE “*Employability Job Fair*” da Universidade Europeia;
 - Também de registar a colaboração da AT com a UE quanto à elaboração do site *TaxEdu*;
 - A AT assinou ainda um protocolo de cooperação institucional com o projeto de investigação Educação e Cidadania Fiscal, financiado com fundos da União Europeia pelo Programa Portugal 2020 - Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica, em cujo âmbito também o ISCAL e CIDEEFF/FDL têm uma linha de investigação em Cidadania e Educação Fiscal. Nesta esfera, a AT participou no IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação

Fiscal na Lusofonia que se realizou em setembro de 2018 em Luanda, Angola. Tendo, ao abrigo do mesmo protocolo, participado também no V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, que decorreu na Cidade de Mindelo, Ilha de São Vicente, Cabo Verde, em outubro de 2018;

- Com base na publicação da Portaria n.º 155/2018, de 29 de Maio, da AT, alteram-se as competências e no âmbito da Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Cumprimento (DSCPAC), plasma-se a necessidade de «promover o exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, incluindo através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em colaboração com os órgãos competentes»;
- No Plano Estratégico 2015-2019, da AT, (AT , 2015), quanto à Cidadania e Educação também se insere que «a AT pretende promover iniciativas que visem o aumento desta consciência cívica», e indica-se também o avançar de estratégias segmentadas de promoção do cumprimento voluntário, a serem dirigidas a categorias de contribuintes. Incluem-se em tal domínio, as «iniciativas de promoção da Cidadania Fiscal junto dos estabelecimentos de ensino no âmbito de protocolos a celebrar com o Ministério da Educação e com as Universidades». Idêntica referência também surge no Plano Estratégico de Combate à fraude e evasão fiscal de 2015-2017, (MF, 2017);
- Contudo, deteta-se o desaparecimento de um Plano Estratégico para o outro, isto é do de 2015-2017 para o de 2018-2020 (MF, 2018), da referência à parceria com o ME ou até da integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal, já que no Plano Estratégico de Combate à fraude e evasão fiscal 2015-2017 se projetavam tomadas de ações, como:

[C]oncretizar em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal ... e a promoção do exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado;

- Já o Plano Estratégico de Combate à fraude e evasão fiscal 2018-2020, evidência o papel da Cidadania, como fator crítico de sucesso, definindo-se como um objetivo estratégico que: «o Governo irá promover a Educação para a Cidadania Fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos para a importância dos seus deveres de cidadania neste âmbito»;
- Surge também neste contexto, já em 2018, a importância do despacho da Diretora Geral da AT, quando se vê com interesse a promoção e implementação do Plano de Ação “Educação Fiscal Digital – TaxEdu”, a par do entendimento de que a execução do Plano “TaxEdu” requer o envolvimento de entidade(s) do Ministério da Educação;
- No sentido do ponto anterior, de evidenciar a próxima celebração de protocolo entre a AT e a DGE onde se prevê a preparação e disponibilização de conteúdos para utilização pelo ME e bem assim, a organização de ações de formação da AT, em 5 distritos do país, a professores/formadores, necessárias à disseminação e uniformização da informação junto das escolas;
- Existe abertura institucional da AT para a criação de um Plano de Educação Fiscal a nível nacional;
- De registar também, ainda no âmbito da AT, a criação no seu *site* de um botão de acesso, para o *link* relativo à temática Cidadania Fiscal, Figura 2.4.

A AT
Agenda Fiscal
Serviços
Informação Fiscal e Aduaneira
Apoio ao Contribuinte
Grandes Contribuintes
Estatísticas
Portuguese Tax System
Cidadania Fiscal

Figura 2.4 – Botão de acesso ao Tema Cidadania Fiscal

Fonte: AT (2018)

O *link* dá acesso a conteúdos relativos a Cidadania Fiscal, Figura 2.5, por exemplo os inseridos no *Site* da EU - *TaxEdu*, ou outros como o Folheto informativo: O Jovem no Mercado de Trabalho, ou ainda notícias relativas a:

- IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia (12 de setembro de 2018 – Luanda – Angola) como podemos observar pelos dados consultados a 25 de setembro de 2018;
- V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia (2 de outubro de 2018 – Mindelo – São Vicente – Cabo Verde).

Cidadania Fiscal

Portal TaxEdu

O Portal da TAXEDU é uma iniciativa do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e das Autoridades Fiscais Nacionais da EU ([saiba mais aqui](#)).

Folheto informativo:

[O Jovem no Mercado de Trabalho \(PDF com 18 páginas\)](#)

Notícias:

IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia (12 de setembro de 2018 – Luanda – Angola)

No âmbito do protocolo de cooperação institucional celebrado com o Projeto de Investigação Educação e Cidadania Fiscal e tendo em vista promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens adultos e adultos da importância da educação fiscal e, ainda, promover medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade, a Autoridade Tributária e Aduaneira participou no IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia que se realizou no passado dia 12 de setembro, em Luanda, Angola, com o seguinte programa.

V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia (2 de outubro de 2018 – Mindelo – São Vicente – Cabo Verde)

A Autoridade Tributária e Aduaneira, participou no V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, no âmbito do referido protocolo, e levando em conta que a cidadania fiscal integra a sua estratégia para o cumprimento da missão e promoção da consciência fiscal dos cidadãos, visando mudanças/comportamentos favoráveis e transmissão de valores que contribuam para a diminuição das injustiças sociais, o aumento do nível de desenvolvimento do país, a responsabilidade fiscal e a inibição de condutas e comportamentos ilegais.

O referido congresso decorreu na Cidade de Mindelo, Ilha de São Vicente, Cabo Verde, no dia 2 de outubro de 2018, com o seguinte programa.

Figura 2.5 – Conteúdos relativos à temática Cidadania Fiscal no *site* da AT⁵⁵

Fonte: AT (2018)

⁵⁵ Conteúdo registado em 30 de novembro de 2018.

- Quanto a outras entidades, de referir que está em curso o já referido Projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal - Projeto CEFIL financiado através de fundos da UE pelo programa Portugal 2020, em cujo âmbito também o ISCAL e CIDEEFF/FDL têm uma linha de investigação em Cidadania e Educação Fiscal. Emergindo daqui a vontade de associar a necessidade de implementar as políticas de Cidadania e Educação Fiscal nos países da Lusofonia. Procura-se a troca de experiências neste âmbito, bem como avançar com um projeto de Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal, almejando-se para tal, por exemplo, o estabelecimento de protocolos com os ME e MF.
- No seguimento, e com o envolvimento das autoridades nacionais, com os MF e ME, da academia e de agentes económicos, como a OCC procura-se elaborar uma proposta de Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal e a adoção de variadas ações, tais como a realização de conferências, publicações didáticas sobre a temática, visando todas as faixas etárias, bem como a realização de trabalho académicos, de um filme e ainda de um jogo digital.
- Um outro ponto de interesse na matéria relativa à Educação Fiscal e que certamente tem trazido valor acrescentado, é a realização anual do Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais e Aduaneiros.
- De evidenciar ainda, o prémio⁵⁶ para a promoção da Educação e Cidadania Fiscal, lançado pela Associação dos Profissionais de Inspeção Tributária (APIT) e “*LawAcademy*”.
- Por último, outro ponto a considerar acerca das condições propícias para a mudança do paradigma quanto à Educação Fiscal, reside no facto de, como já abordado, o ME com base numa ação que decorre diretamente da aplicação da ENEC, avançar com a disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, uma disciplina organizada por três grupos, com conteúdos diferenciados por ciclos, em que se procura a promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva, através da educação.

No entanto há que ter em conta o seguinte:

- No conteúdo programático desta disciplina nada se refere, atualmente, acerca do tema Educação Fiscal;

⁵⁶ Dinheiro vivo - Associação dos Profissionais de Inspeção Tributária e LawAcademy lançam prémio⁵⁶ para promover a educação e Cidadania Fiscal. [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/concurso-quer-promover-Cidadania-e-educacao-fiscal/>.

- A ENEC⁵⁷, que ganhou forma na vigência do XXI Governo Constitucional, entre outros documentos a nível nacional e internacional, usou como documento de referência o PNFF 2016-2020, onde nada consta acerca de Educação Fiscal, ou existe qualquer referência relativa ao imposto e à fiscalidade;
- O conteúdo do Plano anterior também esteve na base do REF para a Educação - Pré - Escolar, o Ensino Básico, o Ensino Secundário, a Educação e Formação de adultos, onde nada consta sobre Educação Fiscal, Não tendo também sido encontrada aqui qualquer abordagem ao tema, a não ser de modo marginal;
- Outras das temáticas lecionadas na Disciplina de Cidadania e Desenvolvimento é a da Educação para o Empreendedorismo, onde não foi encontrada qualquer referência sobre imposto ou fiscalidade, no âmbito deste módulo temático;
- De referir ainda que em 2015 nos documentos da AT surgia a referência à eventual parceria com o ME, acerca do Referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal, referências estas que já não surgem na documentação atual;
- Não existe assim um Referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, a ser utilizado no Ensino Primário e Secundário de modo a que as crianças portuguesas do Ensino obrigatório tenham acesso no ambiente escolar a tais conteúdos, mas como já afirmado.

Todos estes pontos, representam a procura de mudança, por parte de várias entidades, inclusive as europeias, no tocante à Educação Fiscal. Há já ações em curso, a par de projetos, vontades, entendimentos e estabelecimento de protocolos que se espera que venham a dar frutos.

Entende-se porém, como resultado do explanado ao longo desta dissertação, que a temática Educação/Cidadania Fiscal não está ainda efetivamente a ser lecionada no âmbito da disciplina Cidadania e Desenvolvimento, nem de qualquer outra forma sustentada nas escolas portuguesas.

57 Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania [Consult. 22 agosto 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170915-medu-madj-Cidadania-e-desenvolvimento>.

Assim, e no sentido de contribuir com informação que conduza ao colmatar de tal lacuna, na terceira parte deste trabalho serão concebidas/estruturadas as bases para um Plano de Educação Fiscal a nível escolar em Portugal.

Capítulo III. APLICAÇÃO PRÁTICA

1. Proposta de criação das bases para um Plano de Educação Fiscal a nível escolar em Portugal

Analisando o explanado no ponto 2.8 deste trabalho, a par da documentação existente relativamente à Cidadania e Educação Fiscal, a nível de Governo, Ministérios e AT, podem ser identificados e reconhecidos vários pressupostos que levem a que se gerem condições, com custos mínimos, para a implementação no terreno, de um Plano Nacional de Educação Fiscal (para já, a nível escolar) em Portugal.

1.1. Planeamento, estratégia, planeamento estratégico

Surge assim a necessidade de criar as bases de um plano estratégico para a introdução da Educação Fiscal nas escolas portuguesas.

Mas se falamos em plano estratégico importa também definir o que é planeamento, bem como a definição de estratégia. Assim, quanto ao planeamento, Stoner e Freeman, (1999 *apud* Azeredo, 2015:7)⁵⁸ explicam que este está dividido em duas fases importantes:

- o estabelecimento das metas para o que se pretende alcançar;
- o percurso para se atingirem os objetivos propostos.

Uma definição clara dos objetivos delimita o melhor caminho para se virem a alcançar esses mesmos objetivos.

A estratégia, para uma organização, entre outras definições, pode-se entender como um conjunto de decisões que «determina e revela objetivos, propósitos, políticas e planos de uma empresa», (Caldeira, Lex, Moraes, & Toledo, 2010: 223).

Complementando esta definição, na Tabela 3.1 é possível observar ainda um conjunto de outras definições de estratégia, segundo o ponto de vista de diversos autores

⁵⁸ Stoner, J. A.; Freeman, R. E. *Administração* (5ª ed.). Rio de Janeiro: Prentice Hall. 1999.

Tabela 3.1 - Definição de estratégia

Autor	Definição proposta
Chandler (1962)	Determinação de objetivos básicos, a longo prazo, e o desenho de formas de alcançar essas metas.
Ansoff (1965)	A estratégia é um conjunto de diretrizes que existem com o objetivo de ser usadas em contexto de tomada de decisão.
Hannan e Freeman (1977)	Estratégia é sinónimo de eficiência e um processo competitivo de seleção natural.
Porter (1980)	São ações ofensivas ou defensivas que permitem que a empresa se mantenha estável; ajuda a enfrentar as dificuldades e a aproveitar as oportunidades do mercado.
Mintzberg (1988)	É uma força mediadora entre as organizações e o meio envolvente.
Pralahad e Hamel (1990); Quin et al. (1996) e Stewart (1997)	A organização vai-se desenvolvendo internamente, nomeadamente, através de competências internas e recursos.
Johnson, Scholes & Whittington (1998, p.9)	A direção da empresa no âmbito do longo prazo obtém vantagens num ambiente em constante mudança deve-se aos recursos que possui, bem como às competências com o objetivo de satisfazer os desejos de negócios dos <i>stakeholders</i> .
Slater, Olson e Hult (2010, p.470)	A gestão de negócio está refletida num padrão de decisões que são tomadas pelos gestores para obter vantagens competitivas
Santos (2012, p. 44)	"o planeamento da gestão para reforçar a posição da organização no mercado, promover a satisfação dos clientes e atingir os objectivos de desempenho".
Carvalho (2012a)	É a forma como pretendemos cumprir um objetivo a que nos prestamos.

Fonte: Azeredo (2015:12)

Nesta sequência surge o conceito de planeamento estratégico, que já vem do final dos anos 50 do século XX e é entendido como um processo, em que inicialmente se definem estratégias e metas organizacionais, como entende (Carvalho, 2013 *apud* Azeredo, 2015 :11), e onde se definem caminhos para cumprir os objetivos propostos.

Assume Steiner, (1979 *apud* Azeredo, 2015:7)⁵⁹, que o planeamento estratégico, embora seja um aglomerado de planos e propostas alternativas que foram definidos num determinado período de tempo para outro, deveria ser entendido como um processo contínuo, em especial quanto à construção da estratégia, já que as transformações num

⁵⁹ Steiner, G. A. - Strategic Planning - What every manager must know - A stepby-step guide. 1-101. New York. Disponível em: https://books.google.pt/books?hl=ptPT&lr=&id=EXoPC22vb4oC&oi=fnd&pg=PR7&dq=strategic+planning+%2B+communication&ots=5_0SFOOoFG&sig=RXmn3kzhnJdRoWqQUAoWKg9FIaM&redir_esc=y#v=onepage&q=strategic%20planning%20%2B%20communication&f=false Stoner. 1979.

negócio, tal como no ambiente que rodeia a empresa, são constantes, modificando a conjuntura da empresa e como tal as suas necessidades.

Na Tabela 3.2 é possível observar um conjunto de definições de planeamento estratégico segundo o ponto de vista de diversos autores.

Tabela 3.2 - Definição de planeamento estratégico

Autor	Definição proposta
Machado & Taylor (2010)	O planeamento estratégico visa criar vantagens competitivas para as empresas.
Kotler e Armstrong (1993)	É um conjunto de regras que visa melhorar a <i>performance</i> das empresas a todos os níveis.
Tiffany e Peterson (1998)	É uma ciência que facilita a visão futura de forma a tornar mais fácil à empresa analisar o meio ambiente através de análises estratégicas.
Policastro (1993)	É necessário compreender o ambiente que rodeia a empresa; definir o propósito da missão que a empresa se propõe cumprir; desenhar um plano futuro a curto/médio prazo para a empresa; analisar a empresa.
Teixeira (2011, p. 24)	É "a determinação antecipada da estratégia (análise e formulação) e da forma de a concretizar (implementação)".
Carvalho (2013a, p. 14 e 24)	"[...]não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento para orientar os comportamentos organizacionais visando o sucesso". "é um processo de responsabilização, temporização e sistematização das atividades de médio e longo prazos, baseado na análise de toda a informação recolhida [...], capacidades e competências da organização [...], o mercado, os seus agentes e as tendências ambientais".

Fonte Azeredo (2015:18)

Para além da finalidade de planear os objetivos, o planeamento estratégico é preventivo, tentando evitar problemas que poderão aparecer a longo prazo, tal como, antever aquilo que queremos a longo prazo, (Azeredo, 2015:17).

Mas não chega apontar para uma direção. Uma estratégia tem que ser articulada em planos e projetos específicos e em cada um devem ser definidos: objetivos; ações para os alcançar; recursos empregues; eventuais obstáculos; responsabilidades de atuação; prazos e metas; bem como o que se espera alcançar, no caso das empresas, a título de exemplo, o lucro ou a melhor *performance*. No processo e no sentido de melhor definição devem ser identificados também, a missão, a visão, os valores. De referir ainda a importância de um diagnóstico assente na criação de cenários, bem como uma análise que identifique as oportunidades, ameaças, forças e fraquezas, que podem afetar a organização durante o cumprimento daquela que é entendida como a missão.

1.2. Bases para um Plano de Educação Fiscal a nível escolar em Portugal

A Educação Fiscal não deve ser observada apenas no plano do cumprimento imediato. Não deve ser abandonada uma perspetiva estratégica para os potenciais futuros contribuintes já pelo facto de os jovens não estarem sujeitos, hoje, a obrigações fiscais, não implica que sejam alheios à fiscalidade. Devem as crianças e adolescentes estar conscientes, desde cedo, de que existe um investimento em solidariedade conseguido através do esforço tributário dos cidadãos e de que existe uma gestão, que se deseja correta, dos dinheiros pela Administração Pública. Sem tais factos, a vida de todos os dias e os horizontes de futuro desses jovens iriam ser certamente muito dispares, (Arsénio, 2014:54).

A Educação Fiscal pode e deve contribuir para harmonizar a relação Estado/cidadão, tornando-a produtiva por meio da consciência da essencialidade do Estado, do seu funcionamento e das suas funções sociais; da função socioeconómica dos tributos, como recursos colocados à disposição do governo para o cumprimento de sua missão; da gestão e do destino do dinheiro dos impostos, da propriedade e da utilidade dessas aplicações; da certeza de que os bens públicos são da sociedade e não do governo; de que todos nós consumidores somos contribuintes, e do direito da sociedade de exercer em relação aos nossos governantes o controle social sobre sua atuação, inclusive questionando-os e sugerindo alterações, enfim exercendo plenamente a cidadania, (Câmara, 2016).

No entender de Delgado (2013 *apud* Arsénio, 2014:55)⁶⁰, os jovens devem ser preparados pelo sistema de educação para a altura de cumprir as obrigações de contribuintes, devendo também o sistema de educação transmitir conhecimentos que expliquem quer o significado, quer o alcance e a finalidade do imposto.

Não se pretende aqui dissecar exaustivamente todos os conteúdos e temáticas a abordar na execução de ações do Plano de Educação Fiscal a incidir sobre jovens em idade escolar dos vários ciclos. Procura-se sobretudo lançar as bases, analisar e enunciar as suas fases e aspetos a ter em conta em cada uma.

Visa-se ainda demonstrar que existem condições para tal implementação e deixar patente que a conjuntura atual é propícia para a sua aplicação, havendo numa fase inicial reduzidos encargos financeiros, procurando-se nesse sentido também o máximo de eficiência possível.

Não devem no entanto, em fases posteriores, ou paralelamente, ser descuradas ações quanto à Educação Fiscal, quer para alunos universitários, quer para a população em geral.

⁶⁰ DELGADO, Maria Luísa — La educación fiscal como instrumento de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, in: *Fiscalidade – Outros Olhares*, 1ª ed., Vida Económica, Porto, 2013 p. 219-239.

Assim, face ao que antecede e entendendo que em comparação com outras nações a aplicação de um Plano de Educação Fiscal deve ter sempre presente o diferente contexto social, religioso, cultural e económico dos países em que se aplica, bem como o público-alvo a atingir, propõe-se a criação das bases para um Plano de Educação Fiscal Escolar, Figura 3.1, assente nas seguintes etapas: Pilares / Pressupostos; Gestores / Protocolos; Objetivos; Destinatários / Executantes; Ações / Materiais / Conteúdos.

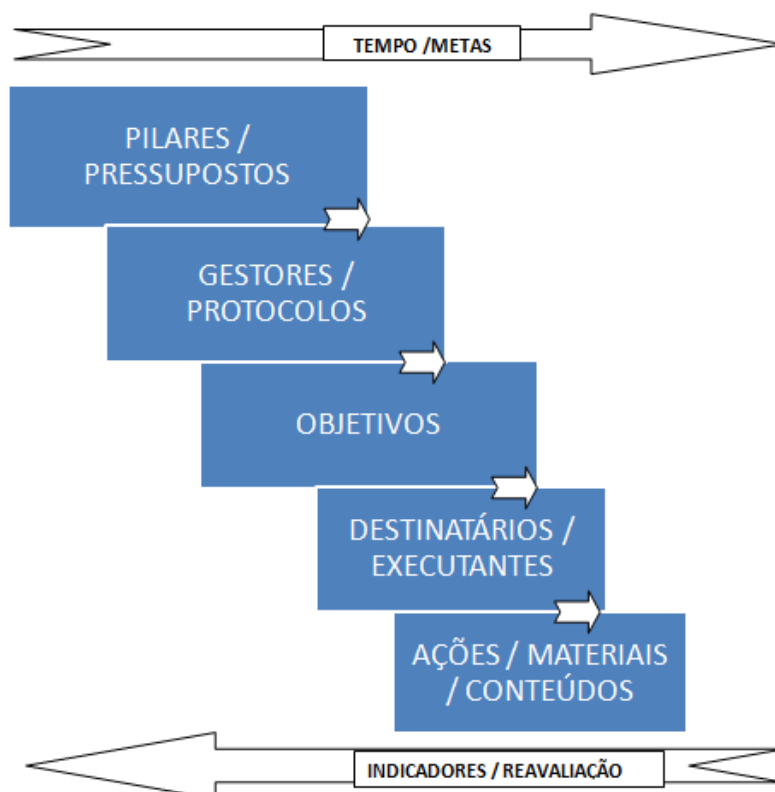


Figura 3.1 – Proposta de elaboração das bases para um Plano de Educação Fiscal Escolar

Será também abordada a necessidade de criação de Metas a atingir e os tempos para tal, bem como, serão propostos alguns Indicadores e inserida a noção de que é preciso ter em conta a reavaliação do plano, no fim de cada ciclo de aplicação.

- **Definição dos pilares⁶¹:**
 - Reforço da Educação Fiscal em Portugal;
 - Reforço da Cidadania Fiscal em Portugal;
 - Garantir, hoje e para o futuro, uma repartição justa e equitativa do esforço fiscal dos contribuintes.

⁶¹ Para este caso, entenda-se como o que se pretende alcançar, ou onde deve estar o foco da ação.

• Os pressupostos⁶² para a execução deste Plano entendem-se, entre outros, como sendo os seguintes:

- Perceção de uma situação conjuntural favorável em termos governativos e técnicos, bem como de apoios europeus;
- Procura contínua da redução dos índices de evasão fiscal em Portugal;
- Deve ser transversal a toda a sociedade a questão da Educação Fiscal. Interessa que chegue a todos e não apenas aos conjunturais contribuintes, geralmente observados na lógica do cumprimento imediato;
- Observação de que um conjunto de países já leva a cabo Planos de Educação Fiscal e de onde se podem recolher boas práticas, tendo no entanto em conta fatores económicos, religiosos, culturais e sociais distintos, aquando da eventual aplicação;
- Existência no terreno de uma estrutura montada no campo da Educação formal, no âmbito do ME, através da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento que começou a ser lecionada no ano letivo, de 2017-18, procurando a promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva através da educação. Nesta disciplina estão já previstos temas como: Literacia financeira e Educação para o consumo, bem como o Empreendedorismo. Entende-se que a inserção de um módulo de Educação Fiscal, administrado de modo coerente e com temáticas ajustadas e necessárias, vem complementar e adapta-se perfeitamente;
- Início no término de 2018 de reuniões entre AT e DGE com vista à introdução da Educação Fiscal no âmbito da Disciplina Cidadania e Desenvolvimento. Também alguns dos recentes relatórios do Governo e AT, evidenciam a disponibilidade para o estabelecimento de protocolos a celebrar com o ME e com as Universidades, como por exemplo o referido no Plano Estratégico 2015-19.

• Gestores / Protocolos

- MF / AT⁶³ como gestor do Plano;

⁶² As condições envolventes atuais e o que se entende ser condição favorável para o desenvolvimento / aplicação do Plano.

- Estabelecimento de protocolos / parcerias com o ME, bem como com o Ministério da Presidência e Modernização Administrativa (MPMA) e nele com a SECI.
- **Os objetivos gerais a atingir com a execução deste Plano, assentam em:**
 - Promover a Cidadania Fiscal e a Educação Fiscal em Portugal, ao nível das faixas etárias mais novas;
 - Contribuir para a redução dos níveis de evasão fiscal, hoje e para situações futuras;
 - Reduzir os níveis de conflitualidade entre o Estado, ou a AT, e os cidadãos, hoje e para situações futuras;
 - A médio e longo prazo almeja-se a criação e a consolidação da consciência fiscal dos futuros contribuintes, e indiretamente dos contribuintes atuais.

No campo específico da Educação Fiscal Escolar também se podem almejar outros objetivos como:

- Entender a importância do papel do cidadão - contribuinte;
- Identificar as diversas fontes de financiamento para bens e serviços públicos, em especial, os impostos;
- Saber onde é empregue o montante recolhido em impostos e querer saber da sua correta aplicação, por quem o gere;
- Identificar os bens e serviços públicos, a conhecer o seu valor económico e impacto social. Assumir pois as atitudes de respeito pelo que é público, que foi financiado pelo esforço de cada cidadão e que agora é usado para benefício de todos;
- Interiorizar que a responsabilidade fiscal é um, de outros tantos valores, que encimam e organizam a sociedade democrática, interiorizando assim o cumprimento das obrigações fiscais como um dever cívico.

⁶³ Segundo Palma (2015:45), no âmbito das conclusões da 45ª Assembleia Geral do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), realizada de 4 a 7 de abril de 2011 em Quito, «as administrações tributárias devem introduzir e fortalecer, sempre que possível, o conceito de cumprimento tributário mediante a contínua melhoria e realização consistente de programas de educação e assistência tributárias».

- **As ações / materiais a usar no âmbito do Plano devem ser aplicadas num conjunto de suportes como:**

- Aulas presenciais em estabelecimentos de ensino;
- *Internet / Site* para apoio *on-line*, com conteúdos sobre a temática, mas também com conteúdos didáticos para uso de alunos e docentes na sala de aula. Bem como padrões nacionais sobre o que deve ser administrado;
- Teatro, cinema, escrita, ou outras formas de arte, como formas de expressão do que se quer divulgar e/ou foi apreendido;
- Jogos digitais (também disponíveis *on-line*) e outros;
- Debates;
- *Workshops*;
- Outros, como eventuais visitas a Serviços de finanças.

Ainda neste campo e em conjugação com o próximo, que se refere aos Conteúdos, podem também ser criadas algumas publicações de referência, com temas fundamentais de Educação Fiscal, a disponibilizar *on-line*. Aqui o *Site Tax Edu* pode ter um papel decisivo.

- **Conteúdos**

- Ter presente que quer os conteúdos, quer os materiais a usar, devem ser os adequados ao ciclo de ensino em que se pretende disseminar a informação. Numa lógica de Referencial, podem pois, ser criados módulos diferenciados por temas/subtemas/objetivos/descriptores de desempenho/ciclos de ensino;
- Como atrás referido, a Educação Fiscal, quando transmitida a crianças e jovens, deverá assentar predominantemente em conteúdos a nível moral, como valores e responsabilidade individual, respeito pelo próximo, honestidade, solidariedade e cooperação. Isto em algum detrimento do conteúdo académico e prático, não deixando estes de serem abordados e onde não devem ser esquecidos temas⁶⁴, como:

⁶⁴ Ter em conta que para Palma e Pita (2016: 32,) o principal objetivo da Educação Fiscal é transmitir ideias, valores e atitudes vantajosas para a responsabilidade fiscal e contrária a condutas fraudulentas. «Uma política de Educação Fiscal orientada para o cumprimento cabal das obrigações fiscais deve necessariamente: Identificar os distintos bens e serviços públicos; Dar a conhecer o valor económico e a repercussão social dos bens e serviços públicos; Identificar as distintas fontes – principalmente, as tributárias – de financiamento dos bens e serviços públicos; Fazer interiorizar as atitudes de respeito pelo que é público, ou seja, financiado por todos e utilizado em benefício comum; Assimilar a responsabilidade fiscal como um dos valores em que se organiza a convivência social numa cultura democrática, identificando o cumprimento das obrigações

- O papel do cidadão face ao Estado;
- O financiamento daquelas que são as necessidades públicas;
- A utilização da receita fiscal arrecadada e a correta gestão dos fundos públicos, não esquecendo a importância da sua supervisão por parte do cidadão;
- Informações básicas sobre o sistema fiscal;
- Os direitos, deveres e sanções previstos na legislação fiscal;
- Teoria, história, e função social dos impostos;
- Glossário com terminologia fiscal;
- Transmissão de informação fiscal útil para o cumprimento das obrigações fiscais;
- Com estes e outros dados, começar portanto a colocar os eventuais futuros contribuintes a par das informações sobre o orçamento público, impostos, a economia paralela e a fraude fiscal, bem como o papel da Administração Tributária.

Relembre-se que, no *Site “TaxEdu”*, por exemplo, no campo *“Teachers Corner”* podem ser encontrados conteúdos de relevante interesse, quanto à matéria do ensino da Educação Fiscal.

• **Executantes**

As ações do Plano devem ser, no terreno, levadas a cabo por:

- Docentes da disciplina Cidadania e Desenvolvimento ou outros docentes do ME, caso não se integre a temática relativa à Educação Fiscal nos conteúdos programáticos nesta disciplina;
- Voluntários da AT, do ME, ou outros;
- Artistas / Figuras públicas voluntárias ou contratadas;
- Outros.

• **Destinatários**

tributárias como um dever cívico; Fazer compreender que a tributação, na sua dupla vertente de receitas e gastos públicos, deve atender aos valores de equidade, justiça e solidariedade nas sociedades democráticas».

- Numa fase inicial, são destinatários os alunos do ensino básico e secundário, a nível nacional, no âmbito da disciplina Cidadania e Desenvolvimento, ou outra modalidade, dentro do ME.
- **Tempo / Metas / Indicadores.**
 - É decisivo o estabelecimento de metas temporais que são analisadas com base em indicadores, sendo revistas findo esse período de tempo, seguindo-se uma reavaliação. Após este ciclo, devem, caso necessário, ser estabelecidas novas metas / objetivos, tendo presentes os fatores endógenos, os exógenos e contexto, por exemplo económico, político, social e cultural.
 - O fim de cada ciclo pode também ser tempo para a equação na utilização de novos materiais e recursos educativos, adaptados às necessidades dos alunos e professores, bem como para ponderar o uso de práticas inovadoras para novas ações;
 - Como indicadores possíveis podemos ter: conclusões de estudos de avaliação e estudos qualitativos; com aplicação de questionários a alunos e a docentes e tratamento de dados recolhidos nas respostas, aferir o nível de motivação e de conhecimentos de professores e alunos, quando às matérias em causa; percentagem de alunos a quem foram administrados estes conteúdos; notícias e artigos de opinião; análise de outros dados recolhidos, acerca da perceção do tema impostos e da AT, na população em geral.

Não esquecer, que crianças e jovens, quando sensibilizados para a temática podem, depois de adquiridos os conceitos, levar à indução de diferentes comportamentos nas suas famílias e outros cidadãos, seus pares, com quem se relacionem (a título empírico, recordem-se as situações que por vezes nos marcam, de ver a criança a criticar os pais, por deitarem um papel para o chão, ou até por não efetuarem corretamente a reciclagem do seu lixo).

Capítulo IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. Síntese, objetivos, limitações e contributos

1.1. Síntese

A presente dissertação tem por finalidade demonstrar que, no âmbito da educação cívica do cidadão, a Educação Fiscal é um elemento crucial quanto à consciencialização da função social dos impostos, sendo que uma das faixas etárias decisivas na execução de um Plano de Cidadania e Educação Fiscal é a das crianças e adolescentes.

De referir que esta dissertação foi dividida em capítulos, com pesquisa bibliográfica e enquadramento teórico, desde os conceitos, à análise histórica e atual quanto ao tributo/imposto, entre outras temáticas essenciais que, organizadas, nos ajudaram a chegar a uma proposta de bases para um Plano.

Assim, passou-se inicialmente por:

- Fase de exploração, numa revisão bibliográfica comportando a análise de conteúdo de documentos escritos, pesquisa de artigos publicados, legislação e documentos oficiais;
- De seguida procurou-se clarificar um conjunto de conceitos sobre a temática aqui proposta;
- Passou-se depois para uma análise do que está a ser levado a cabo sobre a Educação Fiscal a nível internacional;
- Analisou-se também a história dos impostos em Portugal, procurando-se ainda definir a quem compete a coleta a nível nacional;
- Foi verificada posteriormente a organização, a documentação e as ações da AT, em especial quanto ao tema Cidadania Fiscal e Educação Fiscal;
- Dado que o tema da dissertação assenta na temática Educação Fiscal, procurou-se também a nível do ME /DGE o que está a ser feito quanto à matéria em questão;
- Constatou-se que, no país, em anos anteriores não se observaram iniciativas relevantes quanto à Cidadania Fiscal e à Educação Fiscal em geral e, em particular, no respeitante a crianças;
- No entanto, com base na análise documental realizada, racionalizou-se que começam a estar presentes os pilares necessários para o avanço de uma Educação Fiscal, a múltiplos níveis, inclusive quanto às escolas. Sobretudo quando às condições propícias para a sua futura integração na Disciplina de Cidadania e

Desenvolvimento, que recentemente avançou nas escolas portuguesas, com base na ENEC, estratégia também posta em prática muito recentemente;

- Entendendo-se no entanto que, apesar das situações propícias para tal e dos avanços recentes, a temática Educação / Cidadania Fiscal não está efetivamente ser lecionada no âmbito da disciplina Cidadania e Desenvolvimento, nem de forma sustentada nas escolas portuguesas,
- Tendo presente o adquirido no capítulo 2 avançou-se, já no capítulo 3, com as propostas de bases para um Plano de Educação Fiscal Escolar, que pode vir a ser implementado com o máximo de eficiência no ensino português, do mesmo modo que se propõem tópicos para a elaboração de um Referencial para a Educação da Cidadania Fiscal / Tributária, a ser aplicado aquando da transposição para o currículo da disciplina já referida, ou em outras formas de integração no ensino obrigatório em Portugal.

1.2. Objetivos,

Entende-se que foram alcançados os objetivos propostos inicialmente, já que:

- Se verificou a existência, apesar de ainda incipientes, na sociedade portuguesa em geral, de ações que promovem a Educação Fiscal. Tal acontece no entanto de forma que podemos ainda considerar como inócua, sobretudo tendo em conta o que acontece no meio escolar;
- Identificou-se a existência a nível internacional, de ações que promovem a Educação Fiscal;
- Não foi identificada a existência a nível nacional de um Plano Nacional de Educação Fiscal;
- Averiguou-se que a AT desenvolve ações de aproximação e sensibilização junto aos contribuintes no âmbito da Educação Fiscal, no âmbito universitário e de formação profissional. Também o faz através do *link* do seu site para o *Site TaxEdu*, no entanto, entende-se que mais pode e deve vir a ser feito, quer alargando as ações de sensibilização em termos geográficos, quer a outros níveis de ensino escolar ou da população em geral;
- Apurou-se que no fim de 2018 se iniciaram conversações entre a AT e a DGE com vista à celebração de protocolo entre a AT e a DGE onde se prevê a preparação e disponibilização de conteúdos para utilização pelo ME e bem assim a organização

de ações de formação da AT, no âmbito da introdução da Educação Fiscal no âmbito da Disciplina Cidadania e Desenvolvimento.

Cabe ainda neste ponto, afirmar que se verificou a assinatura, por parte da AT, de um protocolo com o projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal - Projeto ECF, na esfera do programa Portugal 2020, projeto este que pode gerar condições para se avançar para um Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal;

- Identificou-se a não existência, pelo menos de forma sustentada, nos currículos escolares (nos variados níveis de ensino) de conteúdos programáticos no âmbito da Educação Fiscal;
- Foi proposto, já que não se verificou a sua existência, a implementação de Plano Nacional de Educação Fiscal Escolar, nas Escolas portuguesas, para o qual se estabeleceram as bases fundamentais.

1.3. Limitações

Como principal limitação ao presente estudo evidencia-se a ausência de resposta, por parte da DGE ao pedido para entrevista, bem como a resposta negativa por parte da SECI, a idêntico pedido.

Outra limitação encontrada na execução deste estudo empírico, assenta no facto de existirem poucos trabalhos de investigação, no que se refere ao estudo da Educação Fiscal e do conhecimento dos impostos por parte dos portugueses.

1.4. Contributos e direções para uma investigação futura

Como contributos para o conhecimento originados pelo presente trabalho, entende-se que foi nesta dissertação apresentado o estado da arte quanto a esta matéria, em Portugal.

Assente em tal conhecimento e como proposta de investigação futura, partindo das bases para um Plano Nacional de Educação Fiscal Escolar aqui apresentadas e não descurando as condições sociais atuais que assumimos claramente favoráveis para o efeito, entende-se que é o tempo para se passar a um estudo mais apurado, seja de aplicação, seja de estudo, análise ou aperfeiçoamento do que aqui foi explanado. A título de exemplo, urge agora criar um Referencial para a Educação relativa à Cidadania Fiscal / Tributária de modo a que se defina sobre o que se falar, a quem falar, como falar e em que idade / ciclo se devem abordar os vários assuntos relacionados com esta importante temática.

2. Conclusões e recomendações

2.1. Conclusões

Do que vem sendo dito retiram-se as seguintes conclusões principais:

1. Conclui-se que existe uma conjuntura favorável para a aplicação de um Plano de Educação Fiscal Escolar, a nível nacional. Induzida por variados fatores, é entendida uma mudança da mentalidade até há pouco vigente. Isto, mesmo entendendo o dilema que as entidades que mais se relacionam com as matérias tributárias enfrentam. Já que ainda oscilam entre a necessidade de exercer o pragmatismo quanto ao cumprimento e aquilo que muitos consideram como a utopia de mudar comportamentos, não tanto através da obrigação/punição, mas sim pela compreensão/adoção de valores;
2. Tal entendimento, quanto à conjuntura favorável, advém da análise efetuada à documentação nacional e comunitária, bem como da informação recolhida em entrevista com o representante da AT. O facto de já existir uma SECI e uma ENEC, bem como a disciplina Cidadania e Desenvolvimento, direcionada a crianças em idade escolar, também contribuiu para o entendimento supracitado;
3. Pode vir a ser aplicado um Plano sem avultados custos, de modo eficiente, aproveitando os recursos já existentes. Plano que se pode até afirmar como projeto piloto para um Plano Nacional de Educação Fiscal de vertente transversal para toda a população;
4. No âmbito da União Europeia e das diferentes Administrações Fiscais, de fazer referência ao projeto financiado pelo Parlamento Europeu, o Portal *TaxEdu*, que tem como objetivo melhorar a educação fiscal dos jovens, apontando a três grupos etários com informações individualizadas e incluindo jogos e recursos educativos (como *micro-clips* animados para crianças dos 7 - 12 anos, legendados em português, cursos *e-learning* para adolescentes e cursos *e-learning* para jovens adultos. De evidenciar também, por exemplo, o campo “*Teachers Corner*” com conteúdos de relevante interesse quanto à matéria do ensino da Educação Fiscal. Atente-se que o Projeto / Portal *TaxEdu* já conduziu à introdução da educação tributária, nos currículos escolares de alguns países europeus;
5. De registar no âmbito da AT, a criação no Site de um botão de acesso, relativo à temática Cidadania Fiscal, o *link* permite aceder a conteúdos relativos a Cidadania / Educação Fiscal, por exemplo os inseridos no *site* da EU, *TaxEdu*, ou outros;

6. Também na documentação da AT, se incluem textos com referência à temática Educação Fiscal, sendo que na recente alteração organizacional e de funções, se assume a necessidade da «conceção e implementação de projetos de Educação para a Cidadania Fiscal em colaboração com os órgãos competentes»;
7. A AT na lógica do *compliance* e até da *accountability*, tem promovido uma aproximação proativa, face ao contribuinte. Mas também no âmbito da Cidadania / Educação Fiscal, levou a cabo sessões informativas junto dos estudantes universitários e de formação profissional, bem como participou ainda em Jornadas da Empregabilidade levadas a cabo por instituições a nível universitário na área de Lisboa. Não foram no entanto detetadas ações de sensibilização / informação de relevo, quanto a estudantes do ensino obrigatório;
8. Entende-se que o projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal - Projeto ECF, na esfera do programa Portugal 2020, pode gerar condições para o avançar de um projeto de Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal;
9. A AT assinou um protocolo de cooperação institucional com o suprarreferido projeto e nesse âmbito participou no IV Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia que se realizou em setembro de 2018 em Luanda, Angola. Tendo, ao abrigo do mesmo protocolo, participado também no V Congresso Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia, que decorreu na Cidade de Mindelo, Ilha de São Vicente, Cabo Verde, em outubro de 2018;
10. Iniciaram-se no fim de 2018 as conversações entre a AT e a DGE com vista à celebração de protocolo, onde se prevê a preparação e disponibilização de conteúdos para utilização pelo ME e bem assim a organização de ações de formação da AT, no âmbito da introdução da Educação Fiscal no âmbito da Disciplina Cidadania e Desenvolvimento;
11. É importante ter sempre em conta a possibilidade de contratempos a nível institucional e protocolar. Atente-se ao desaparecimento quanto ao Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira de 2015-2017 para o de 2018-2020, da referência à parceria com o ME ou até da integração nos currículos académicos de componentes de Educação para a Cidadania Fiscal;
12. A ENEC, entre outros documentos a nível nacional e internacional, usou como documento de referência o PNFF 2016-2020, onde nada consta acerca de Educação Fiscal, ou qualquer referência relativa ao imposto e à fiscalidade;

13. Não existe um Referencial para a Educação Tributária e para a Cidadania Fiscal, a ser aplicado no ensino primário e secundário de modo a que as crianças portuguesas do ensino obrigatório tenham acesso no ambiente escolar a tais conteúdos. Entende-se que a temática Educação / Cidadania Fiscal não está sistematicamente a ser lecionada no âmbito da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, ou outra.

2.2. Recomendações

Face ao estudo levado a cabo e ao conhecimento adquirido, mesmo percebendo que muito está a ser feito, não nos parece ingénuo ou pouco assertivo, avançar, no âmbito académico da dissertação, com um conjunto de ideias/recomendações de maneira a contribuir para um maior conhecimento / sensibilidade quanto a esta matéria.

Assim:

1. De modo a evitar situações ocorridas anteriormente, apresentadas no corpo desta dissertação, recomenda-se a resiliência na criação de protocolos entre Ministérios, neste caso aos níveis da AT, DGE e eventualmente SECI, com vista à efetiva criação de módulos de aulas, relativos à Educação Fiscal Escolar e a outros conteúdos didáticos a disponibilizar *on-line*, onde o site *TaxEdu* pode e deve ter um papel importante, bem como a sua administração, para já, no âmbito da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, onde estão já previstos temas como: Literacia financeira, bem como Empreendedorismo;
2. Mesmo se não induzida por diretivas comunitárias, a Cidadania / Educação Fiscal deve ser encarada como desígnio nacional, pacto de regime se necessário, e não algo que se altera em função das vontades ideológicas das fações políticas que ocupam ciclicamente a área do poder. Assim, face à clara convergência de vontades a que atualmente se assiste e que não se deseja como apenas aparente, deve ser implementado um Plano de Educação Fiscal, não só de âmbito escolar mas também a nível nacional.
3. A Educação Fiscal Escolar não pode nem deve ser tema tabu, podendo ser liberta de eventuais idiosincrasias por parte de quem decide ou administra a educação/formação e por tal, deve haver Referencial de Educação para a temática, tal como Planos de ação, bem definidos, monitorizados e orientados;
4. As ações de formação / educação / sensibilização como o caso das palestras da AT a estudantes universitários e alunos de formação profissional, devem continuar, tal

devem efetivamente ser divulgadas pelo território e não só maioritariamente em Lisboa e Porto;

5. Tais ações por parte da AT também podem ser disseminadas no ensino obrigatório, com parceria com o ME/DGE, caso não se opte, de futuro, pela inserção de um módulo de Educação Fiscal na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento;
6. A ser inserida na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, a Educação Fiscal deve ocupar plano de destaque como a Literacia financeira ou o Empreendedorismo pelo que, dada a sua importância, não deve ser diluída como subtema de uma qualquer outra vertente;
7. Abandonar uma eventual situação de lutas corporativas quanto à importância / aplicação prática do tema Educação Fiscal nas escolas portuguesas;
8. A ferramenta *TaxEdu* pode e deve ser usada, não apenas sendo posta à disposição para livre uso de quem a queira utilizar mas, com gesto proactivo por parte entidades que intervêm nestas matérias (a que podemos aqui chamar *stakeholders*), também com a sua introdução nas escolas usando, explicando, aperfeiçoando e adaptando os conteúdos nela vertidos;
9. Por último e observando a Educação Fiscal de um ponto de vista mais lato, como foi referido no corpo do trabalho, é importante que não se siga apenas a lógica relacionada com os fatores conjunturais. A Educação Fiscal tem que chegar, não só a quem contribui (no pagamento do imposto), ou tenha condições para tal, mas também aos que, por circunstâncias várias, nunca contribuíram ou se entenda que dificilmente o farão. Assim, esta questão, não tem que ser apenas abordada pelo ponto de vista do contribuinte, mas isso sim, pela qualidade de cidadão (rico, pobre, novo ou idoso, ou qualquer outra qualidade). É fulcral que quem não contribui para o sistema, seja apoiado, mas também importa que seja sensibilizado sobre o porquê de tal situação (que se deseja temporária) e do facto de serem outros cidadãos a cooperarem para tal.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Hugo Cruz – **Elisão fiscal: reflexão sobre os limites da moralidade**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa. 2014. Dissertação de Mestrado [Consultado em 24 set.2018]. Disponível em http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/3632/1/md_vitor_aguiar_dissertacao.pdf.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Cidadania e Cidadanias - Uma visão para Portugal**. in Cidadania, 1ª ed. Lisboa: Edições Gradiva, 2007.

AMORIM, José de Campos – **O combate à fraude e evasão fiscais. O caso português**. AECA. 2017 [Consultado em 24 jun 2018]. Disponível em: <http://www.aeca1.org/xixcongressoaecca/cd/37f.pdf>.

ARSÉNIO, Lisete Sofia Pedro – **Educação Fiscal e a Pedagogia dos Impostos: Um estudo exploratório em Portugal**. Coimbra :Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. 2014. Dissertação de Mestrado [Consultado em 24 jun. 2018]. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/13460/1/Lisete_Arsenio.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Plano de Atividades da AT - 2015** (set. 2015) [consult.15 set. 2018]. Disponível em : http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Plano_atividades/Documents/PA_2015.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Plano de Atividades da AT - 2016** (mai. 2016) [consult.15 set. 2018]. Disponível em : http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Plano_atividades/Documents/PA_2016.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Plano de Atividades da AT - 2017** (mar. 2017) [consult.15 agt. 2018]. Disponível em :

http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Plano_atividades/Documents/Plano_Atividades_AT_2017.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Plano Estratégico da AT 2015 - 2019** (jan. 2015) [Consult. 11 jul. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/plano_estrategico/Documents/Plano_Estrategico_AT_2015_2019.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Relatório de Atividades da AT 2015** (abr. 2016) [Consult. 15 jul. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Relatorio_atividades/Documents/RA_AT_2015.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Relatório de Atividades da AT 2016** (abr. 2017) [Consult. 15 jul. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Relatorio_atividades/Documents/Relatorio_de_Atividades_AT_2016.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **Relatório de Atividades da AT 2017** (Mai. 2018) [Consult. 15 jul. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Relatorio_atividades/Documents/Relatorio_Atividades_AT_2017.pdf.

AUTORIDADE Tributária e Aduaneira – **A AT em Contato** - *Newsletter* abril/junho 2018. [Consult. 21 dez. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Newsletter_AT/Pages/default.aspx.

AZEREDO, Bárbara Rute de Sousa – **Planeamento Estratégico como Instrumento de Melhoria da Comunicação Organizacional Interna**. Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. Instituto Politécnico do Porto. 2015. Dissertação de Mestrado [Consultado em 07 set. 2018]. Disponível em https://www.recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/7780/1/Disserta%20a7ao%20Mestrado_final.pdf.

BARBOSA, Eduardo – **A Economia Paralela em Portugal: Uma análise com utilização do Modelo MIMIC**. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto. 2012. Dissertação de Mestrado [Consult. 1 ago. 2018]. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/143395925.pdf>.

CALDEIRA, Adilson; LEX Sérgio; MORAES, Cláudio Alberto de; TOLEDO, Luciano Augusto (2010). **Estratégias emergentes e deliberadas: o processo de formação de estratégias sob o prisma do método do estudo de caso**. *Revista Eletrónica Sistemas & Gestão*, pp. 221-237, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil. [Consultado em 07 out. 2018]. Disponível em: [www:https://revistasg.uff.br/index.php/sg/article/download/V4N3A3/V4N3A3](http://www.https://revistasg.uff.br/index.php/sg/article/download/V4N3A3/V4N3A3).

CAMPOS, Diogo Leite de – **As Três Fases de Princípios Fundamentantes do Direito Tributário**. OA, Lisboa. 2007 [Consult em 24 set. 2018]. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-2007/ano-67-vol-i-jan-2007/doutrina/diogo-leite-de-campos-as-tres-fases-de-principios-fundamentantes-do-direito-tributario/>.

COSTA, Paulo Nogueira da – **Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal – Estado, democracia, impostos e Cidadania Fiscal**. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, nº 2 VIII Coimbra: Edições Almedina, 2016.

COMISSÃO Europeia – **The fight against tax fraud and tax evasion**. 2013 [Consult. 15 jul. 2018]. Disponível em: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/index_en.htm.

CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa – 7ª Revisão. Lisboa: Assembleia da República, 2005. [Consult. 11 out. 2018]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>.

DIREÇÃO Geral da Educação – **Linhas orientadoras da Educação para a Cidadania**. DGE. 2013. [Consult. 27 jun. 2018]. Disponível em: http://dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_nov2013.pdf.

DIREÇÃO Geral dos Impostos (DGCI) – **Exposição átrio Ministério das Finanças, Projeto Educação Fiscal**, 2007.

DIREÇÃO Geral dos Impostos (DGCI) – **Comemoração dos 160 anos da DGCI**. Lisboa: Direção Geral dos Impostos, 2009.

DIREÇÃO Geral da Educação – ENEC - **Estratégia Nacional para a Educação Cívica**, Lisboa, 2017.

EURYDICE – **Educação Formal de Adultos: Políticas e Práticas na Europa**. União Europeia 2011 [Consult em 1 out. 2018]. Disponível em [http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=educacao_formal_adultos.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=educacao_formal_adultos.pdf).

FIGUEIREDO, Carla Cibele ; SILVA, Augusto Santos – **A Educação para a Cidadania no Ensino Básico e Secundário Português**. Lisboa. 1999 (1974-1999). In *Inovação*, vol.12, n.º 1, 27-45.

FÓRUM Educação para a Cidadania – **Objectivos Estratégicos e Recomendações para um Plano de Acção de Educação e de Formação para a Cidadania**. Lisboa, 2008. Consultado em [Consult em 23 out. 2018]. Disponível em https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/02/Obj_estrat_plano_educ_cidadania.pdf.

GAFFIOT, F. – *Dictionnaire Latin Français: Nouvelle édition revue et augmentée, version V. M. Komarov* 2016 [Consultado em 2 set. 2018]. Disponível em http://gerardgreco.free.fr/IMG/pdf/Gaffiot_2016_-_komarov.pdf.

GOMES, Nuno Sá – **Subsídio Para a Revisão da Constituição Fiscal Portuguesa**, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 381, Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, Ministério das Finanças. 1996.

GOMES, Dulcineia de Oliveira – **Economia paralela em Portugal: Uma análise com utilização do modelo MIMIC**. Faculdade Economia da Universidade do Porto. 2015.

Dissertação de Mestrado. [Consult. 10 jul. 2018]. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fep/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=37191.

GUIMARÃES, Vasco Branco – **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez**. Vol II, Ciências Jurídico-Económicas: Coimbra: Edições Almedina, 2000.

INSTITUTO Nacional de Estatística – **Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2017** [consult. 03 nov. 2018]. Disponível em: [file:///C:/Users/manmag64/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/14ERFiscais2017%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/manmag64/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/14ERFiscais2017%20(4).pdf).

FREITAS, Judite A. Gonçalves – **A atividade financeira da Corte dos reis de Portugal (séculos XIV e XV)**, *e-Spania*. 2015 [Consult em 1 out. 2018]. Disponível em: <http://journals.openedition.org/e-spania/24221> ; DOI : 10.4000/e-spania.24221.

LEI Geral Tributária – **Códigos Tributários - Universitários**, 8ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2014.

LOBO, Maria Luísa Delgado; PARAMIO, Marta Fernández-Cuartero; GARCIA-VERDUGO, Ascensión Maldonado; MUÑO, Concepción Roldán; GARCIA, Maria VALDENEBRO, Luísa – **La Educación Fiscal en España**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Doc. Nº 29/05. 2005 [Consult. 13 jul. 2018]. Disponível em: http://educacionfiscal.org/files/documentos/20090202_120235_La_EF_en_Espana.pdf.

LOPES, Cidália Maria da Mota – **Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal**. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

MARQUES, Daniel Brás; CARNEIRO, Elsa Sá – **O Planeamento fiscal, os seus limites e o direito ao planeamento**. In: Revisores & Auditores - Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, Lisboa, out-dez 2015 P.50 a 63 Nº 71 [Consult. 10 jul. 2018]. Disponível em: <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/71/Fiscalidade.pdf>.

MARQUES, Paulo – **Elogio do Imposto**, 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

MARTINEZ, Soares – **Direito Fiscal**, 9ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira – **O Ministério das Finanças** – Subsídio Para a Sua História no Bicentenário da Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento. Lisboa, 1988.

MINISTÉRIO das Finanças – **Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2015** (jun. 2016) [consult. 11 agt. 2018]. Disponível em: https://blogs.sapo.pt/cloud/file/aa4ced447f00ac5becad3d5eeddd34cb/fiscalidadeonline/2016/Relatorio_de_Combate_a_Fraude_e_Evasao_Fiscal_2015_GSEAF.pdf.

MINISTÉRIO das Finanças – **Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2016** (jun. 2017) [consult. 11 agt. 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=97ee2d71-68aa-495f-aba8-7bc68a88a524>.

MINISTÉRIO das Finanças – **Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2017** (jun. 2018) [consult. 11 out. 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=a2893ee2-ada7-4c16-9dc5-4c38eea47c8e>

MINISTÉRIO das Finanças – Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2015-2017 (jan. 2015) [consult. em 14 agt. 2018]. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/media/3322199/20150129-mf-plano-combate-fraude-fiscal-2015_2017.pdf.

MINISTÉRIO das Finanças – Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020 [consult. em 10 Jul. 2018]. Disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/PECFEFA_2018_2020.pdf.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo III, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1987.

MOREIRA, Isabel Machado – **Evasão Fiscal e Tax Morale** - Análise Empírica. Faculdade de Direito da Universidade do Porto. 2014. Dissertação de Mestrado

[Consult. 10 jul. 2018]. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/74915/2/32334.pdf>.

NABAIS, José Casalta – **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra. Almedina Edições. 1998.

NABAIS, José Casalta – **Direito Fiscal**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.

PALMA, Clotilde Celorico; PITA, Mónica – **Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal - Os casos do Brasil, de Espanha e de Portugal**. In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, nº 2 VIII. Coimbra: Edições Almedina, 2016.

PALMA, Clotilde Celorico – **Para uma política de educação e Cidadania Fiscal em Portugal**. In Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados nº 187, Lisboa, 2015.

PALMA, Clotilde Celorico – **Cidadania e a Educação Fiscal na Lusofonia**, Conferencia de Homenagem à Professora Ana Maria Rodrigues. Contabilidade, Fiscalidade e Direito Contabilístico: Reflexões e Inquietudes. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Abr. 2018.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas – **Fiscalidade**. 4ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

PEREIRA, António Manuel – **Impostos, liberdade e desenvolvimento económico**. Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra, Coimbra. 2006. Pós-Graduação [Consult. 12 mai. 2018]. Disponível em: http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM_Documento/28733054/file/2128%20Antonio%20Manuel%20Pereira%20-%20Impostos.pdf.

PLANO Nacional de Formação Financeira 2011-2015 – As linhas de atuação do Plano Nacional de Formação Financeira (Plano) estabelecidas pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros - Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) , Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), 2011.

POÇO, Maria de Lurdes Cruz – **Perceção da Evasão e Fraude Fiscal em Portugal: um estudo sociológico**. Coimbra: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. 2013. Dissertação de Mestrado [Consult. 10 jul. 2018]. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14577/1/Maria_Poço.pdf.

PROGRAMA do XXI Governo Constitucional [Consult. 14 jun. 2018]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOLDT, Luc Van – **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, 3ª ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2003.

Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal. 2009 [Consult. 14 nov. 2018]. Disponível em: http://www.ideff.pt/xms/files/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf.

ROCHA, Armandino – **A Ética e os Tributos ao longo dos tempos**. Vila Nova de Famalicão: Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão. 2006. [Consult. 12 mai. 2018]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/65623927/Etica-do-tributaria>.

SÁ, Cristina Isabel Branco de – **Fatores determinantes da moral tributária em Portugal: Uma análise através da aplicação de um modelo de equações estruturais**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2013. Tese de Doutoramento [Consult. 15 jun. 2018]. Disponível em : https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23754/1/Tese_Doutoramento_Cristina_Sa.pdf.

SALES, José das Candeias – **A moeda como meio de propaganda. O caso paradigmático do Egito Ptolomaico**. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2017 [consult. 23 jan. 2018]. Disponível em: http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/8136196_sales,-jose---egipto-ptolomaico.pdf.

SANCHES, J.L. Saldanha, – **Manual de Direito Fiscal**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

SANTOS, António Carlos dos – **Da questão fiscal à reforma da reforma fiscal**. Lisboa: Rei dos Livros, 1999,

SANTOS, J. Albano – **Teoria Fiscal**. 1ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa. 2003.

SCHNEIDER, Friedrich; DOMINIK H. Enste (2000) – *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in: *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII. 2000 pp.77–114. [Consult. 10 ju. 2018]. Disponível em URL: [http://darplse.ac.uk/papersdb/Schneider-Enste_\(JEL00\).pdf](http://darplse.ac.uk/papersdb/Schneider-Enste_(JEL00).pdf).

SCHNEIDER, Friedrich – *Estimating the size of the shadow economies of highly-developed countries: selected new results*. 44CESifo DICE Report 4/2016 (December). [consult. 23 ago. 2018]. Disponível em: <http://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf>.

SIMÕES, António – **Que é Educar? Ainda a propósito do conceito de educação** In: *Revista Portuguesa de Pedagogia*, nº 2, Ano XXIX-II, Coimbra. 1995, p. 3-23. [consult. 23 jun. 2018]. Disponível em: http://eselibriobase.esel.pt/Opac/Pages/Search/Results.aspx?Database=10037_GERAL&SearchText=ASS=%22Platão,%20filósofo%20428%20ou%20427-347%20a.%20C.%22.

SOARES, Domitília Diogo – **Percepção Social da Fiscalidade em Portugal – Um estudo exploratório**. Coimbra: Almedina, 2004.

TEIXEIRA, António Braz – **Princípios de Direito Fiscal**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1990.

Legislação:

LEI nº 85/2009. **D.R. I Série**. 166 (2009-08-27) 5635 - 5636. Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

DECRETO-LEI nº 117/2011. **D.R. I Série.** 239 (2011-12-15) 5292 - 5301. Lei Orgânica do Ministério das Finanças.

DECRETO-LEI nº 118/2011. **D.R. I Série.** 239 (2011-12-15) 5301 - 5304. Aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira.

DECRETO-LEI nº 14/2012. **D.R. I Série.** 15 (2012-01-20) 352 - 354. Aprova a estrutura orgânica da Direção - Geral da Educação.

DECRETO-LEI nº 139/2012. **D.R. I Série.** 129 (5-07-2012) 3476 - 3491. Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário.

DECRETO-LEI nº 266-F/2012. **D.R. I Série - 3º Suplemento.** 252 (2012-12-31) 7424-(292) a 7424-(295). Aprova a orgânica da Direção-geral dos Estabelecimentos Escolares, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro. Aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.

DECRETO-LEI nº 91/2013. **D.R. I Série.** 131 (2013-07-10) 4013 - 4015. Altera o Decreto-Lei n.º 139/2012.

DECRETO-LEI nº 26/2017. **D.R. I Série.** 49 (2017-03-09) 1296 - 1296. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de Dezembro, que aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.

DECRETO-LEI nº 99/2017. **D.R. I Série.** 159 (2017-08-18) 4852 - 4853. Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de Dezembro, que aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.

DECRETO-LEI nº 138/2017. **D.R. I Série.** 217 (2017-11-10) 5990 - 6002. Altera a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.

DECRETO-LEI nº 55/2018. **D.R. I Série.** 129 (2018-07-06) 2928 - 2943. Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.

PORTARIA nº 320-A/2011. **D.R. I Série-2º Suplemento.** 250 (2011-12-30) 5538-(256) a 5538-(272). Estabelece a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e as competências das respetivas unidades orgânicas e fixa o limite máximo de unidades orgânicas flexíveis.

PORTARIA n.º 155/2018. **D.R. I Série.** 103 (2018-05-29) 2304 - 2332. Estabelece a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira.

DESPACHO n.º 6173/2016. **D.R. II Série - PARTE C.** 90 (2016-05-10) 14676 - 14676. Presidência do Conselho de Ministro. Gabinete do Primeiro - Ministro. Cria o Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania, que tem a missão de conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania.

DESPACHO n.º 4223/2018. **D.R. II Série.** 81 (2018-04-26) 11960 - 11960. Ministério Finanças - Gabinete do Ministro. Constituição de um Grupo de Trabalho para a prevenção e composição amigável de litígios entre o contribuinte e a administração fiscal.

Anexos

NIL