

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



ISCAL

EDUCAÇÃO FISCAL – UM
CONTRIBUTO PARA UMA POLÍTICA
DE CIDADANIA FISCAL

Luísa Maria Gaspar Simões

Lisboa, julho de 2016

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

EDUCAÇÃO FISCAL – UM
CONTRIBUTO PARA UMA POLÍTICA
DE CIDADANIA FISCAL

Luísa Maria Gaspar Simões

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 de Clotilde Paulina da Silva Celorico Palma, Doutora na Área Científica de Direito.

Constituição do Júri:

Presidente – Prof. Doutor Paulo Nogueira da Costa

Arguente – Prof. Dr. Especialista Jesuíno Alcântara Martins

Vogal – Prof^a Doutora Clotilde Palma

L i s b o a , j u l h o d e 2 0 1 6

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.

AGRADECIMENTO

A investigação que se segue dá por terminada mais uma etapa intensa de trabalho, dedicação e compromisso. Fruto de muito esforço, ganhou forma e persistência, à medida que foram superados os obstáculos e ultrapassadas as metas propostas. Felizmente este percurso não foi realizado sozinho, só foi possível, direta ou indiretamente, com a colaboração de diversas pessoas, as quais não posso deixar de expressar os meus sinceros agradecimentos.

O primeiro agradecimento é direcionado à Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, que me orientou na realização deste trabalho de investigação. Pela sugestão do tema, pelo entusiasmo, por todas as ideias e críticas apresentadas, indispensáveis desde o início até à conclusão do trabalho.

Agradeço também ao Instituto Politécnico de Lisboa, em particular ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, por me ter proporcionado todas as condições para a realização e conclusão deste mestrado.

Aos colaboradores das bibliotecas do Centro de Estudos Fiscais, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Bibliotecas Municipais de Lisboa, pela pronta disponibilidade dos elementos solicitados.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram e acreditaram em mim e nas minhas capacidades, por ouvirem os meus desabafos e dúvidas, mas sobretudo por me darem força e incentivo para não desistir.

Por fim e igualmente importante agradeço à minha família a quem dedico este trabalho, pela paciência, pelo apoio constante, pelo amor e carinho com que me presentearam ao longo deste percurso.

“A principal meta da educação é criar homens que sejam capazes de fazer coisas novas, não simplesmente repetir o que outras gerações já fizeram. Homens que sejam criadores, inventores, descobridores. A segunda meta da educação é formar mentes que estejam em condições de criticar, verificar e não aceitar tudo que a elas se propõe.”

Jean Piaget

RESUMO

Atualmente as sociedades atravessam um grave problema de evasão e fraude fiscais. Com a atual crise econômica e com o conseqüente aumento da carga fiscal, os contribuintes de forma consciente e intencional, procuram aumentar o seu rendimento disponível, furtando-se do pagamento de impostos devidos ao Estado. Estes comportamentos evasivos e fraudulentos dos contribuintes violam os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade e da justiça material, desregulam os mercados impedindo a diminuição do déficit da dívida pública e dificultam a construção de um Estado Social de Direito.

Neste sentido, surge a presente dissertação, que versa sobre o tema “Educação Fiscal - um contributo para uma política de Cidadania Fiscal”, dado que, a Educação Fiscal é um método de ensino e aprendizagem que tem em vista consciencializar o cidadão acerca da função social do tributo, de como este pode promover a justiça social, incentivando o cidadão a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público.

A realização desta investigação, têm por objetivo obter resposta às seguintes questões:

A implementação de um programa de Educação Fiscal nas escolas de ensino básico e secundário poderá ser favorável ao exercício da cidadania?

A Educação Fiscal pode transformar a relação entre o Estado e o cidadão?

Cada vez mais os países recorrem à implementação de programas de Educação Fiscal, com o objetivo de sensibilizar os contribuintes para a importância do pagamento de impostos e conseqüentemente aumentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

Uma vez que o Brasil tem um programa de Educação Fiscal bastante desenvolvido, iremos fazer uma pesquisa descritiva e bibliográfica acerca do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Palavras-chave: Cidadania Fiscal, Contribuintes, Educação Fiscal, Fraude Fiscal, Moralidade

ABSTRACT

Societies are currently undergoing a serious problem of tax evasion and fraud. With the current economic crisis and the resulting increase in the tax burden, taxpayers consciously and intentionally seek to increase their available income, avoiding tax payment to the state. This evasive and fraudulent behaviour from taxpayers violate the fundamental principles of equality, legality and material justice, deregulate markets preventing the reduction of public debt and deficit hinder the construction of a social state of law.

The present work, which deals with the theme "Education Tax and contribution to a Tax Citizenship policy", since tax education is a method of teaching and learning which aims to raise awareness citizens about the social function tribute, of how this can promote social justice, encouraging citizens to participate in the application, collection and inspection of public money. The realization of this research is to seek answers to the following questions:

The implementation of a fiscal education program in primary and secondary schools may be favorable to the exercise of citizenship?

Can tax education transform the relationship between state and citizen?

More and more countries turn to implementation of tax education programs, aiming of raising awareness among contributors to the importance of paying taxes and thus increasing voluntary tax compliance.

Since Brazil has a tax education program well developed, we will make a descriptive and bibliographic research about the national tax education program research (PNEF).

Key-words: Tax Citizenship, Taxpayers, Fiscal Education, Tax Fraud, Morality

ÍNDICE

Índice de Abreviaturas.....	xi
Índice de Figuras	xiii
Índice de Gráficos.....	xiv
Índice de Tabelas.....	xiv
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Relevância do tema proposto	1
1.2. Estrutura e Metodologia	2
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	3
2.1. Cidadania	3
2.1.1. Cidadania fiscal.....	4
2.1.2. Cidadania e Estado: Uma relação controversa	7
2.2. Educação	8
2.2.1. Caracterização do ensino em Portugal	10
2.2.1.1. <i>Ensino Básico</i>	11
2.2.1.2. <i>Ensino Secundário</i>	15
2.2.1.3. <i>Ensino Superior</i>	17
2.2.2. Educação Fiscal	19
2.2.2.1. <i>Teoria da Educação Fiscal</i>	22
2.2.2.2. <i>Educação Fiscal no Mundo</i>	23
2.2.2.3. <i>Educação Fiscal em Portugal</i>	32
2.3. Cultura fiscal do cidadão	37
2.3.1. A consciência cívico – fiscal	39
2.3.2. A moralidade fiscal	40
2.3.3. A evasão e a fraude fiscais	43
2.4. Os custos de cumprimentos de um sistema fiscal.....	50
2.4.1. Os custos públicos	52
2.4.2. Os custos privados	52
2.5. O comportamento e as atitudes dos contribuintes em relação ao sistema fiscal	54
2.5.1. O comportamento dos contribuintes acerca do cumprimento e não cumprimento	55

2.5.2. A relação entre os contribuintes e a Administração Fiscal	59
3. ESTUDO DE CASO	61
3.1. O Programa Nacional de Educação Fiscal	61
3.1.1. Antecedentes	62
3.1.2. Origens	64
3.1.3. Implementação do Programa	64
3.1.4. Ações do Programa	69
3.2. Possibilidade de Integração do PNEF na Educação	73
4. CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	83

Índice de Abreviaturas

ARF – Agência de Receita Federal

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CRF – Constituição da República Federativa

CRP – Constituição da República Portuguesa

DEFIS – Delegação de Fiscalização

DRF – Delegacia de Receita Federal

ENR – Economia Não Registada

ESAF – Escola de Administração Fazendária

GEF – Grupo de Trabalho de Educação Fiscal

GEFE – Grupo de Educação Fiscal Estadual

GEFM – Grupos de Educação Fiscal Municipais

GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente

GET – Grupo de Trabalho Educação Tributária

GETE – Grupo de Educação Tributária nos Estados

IBED – Instituto Brasileiro de Ensino à Distância

IOTA – *Intra-European Organization of Tax Administrations*

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGT – Lei Geral Tributária

NAF – Núcleos de Apoio Contábil e Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PNE – Plano Nacional de Educação

PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

Índice de Figuras

Figura 2.1 - Livro de Banda Desenhada - "Os Pesadelos Fiscais de Porfírio Zap".....	34
Figura 2.2 - Conto Infantil - "Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos"	35
Figura 2.3 - Livro "A Joanelha e os Impostos-Uma história de Educação Fiscal para crianças"	36
Figura 2.4 – Livro “A Joanelha e os impostos – Uma história de Educação Fiscal para adolescentes”	37
Figura 2.5 – Livro “A Joana e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal na universidade”	37
Figura 2.6 - Custos de Tributação	51
Figura 2.7 - Custos do Setor Privado	53
Figura 3.1 – Cupões	62
Figura 3.2 - Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda.....	63
Figura 3.3 - Fundamentos condicionantes da Adequada Educação Fiscal.....	66
Figura 3.4 - Mateus e Leãozinho	71
Figura 3.5 - Cadernos do Programa	72

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1 – Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2014 (% do PIB)	45
Gráfico 2.2 - ENR em Portugal como percentagem do PIB oficial 1970-2009	46
Gráfico 2.3 – Nível de complexidade fiscal	58

Índice de Tabelas

Tabela 2.1 – Nível Moral Tributária na Europa Ocidental de 1990 a 2001.....	42
Tabela 2.2 – Economia paralela, em percentagem do PIB, em alguns países OCDE	47
Tabela 2.3 – Tabela - Gap IVA (percentagem de VTTL).....	48

1. INTRODUÇÃO

1.1. Relevância do tema proposto

A grave crise económica que a sociedade atravessa e o constante aumento da carga fiscal, têm deteriorado a relação entre o Estado e os contribuintes, tendo-se tornado uma relação controversa.

Os contribuintes entendem que os tributos que pagam não são aplicados adequadamente e por não terem o retorno esperado em benefícios, consideram o pagamento de impostos uma fonte de conflito e de insatisfação.

Atualmente os cidadãos têm uma maior perceção das verdadeiras desigualdades sociais em Portugal, o que origina maiores divergências entre o Estado e o cidadão, resultando, num aumento da resistência ao pagamento dos impostos devidos, e no aumento da fraude e evasão fiscais.

Neste sentido, parece-nos importante fazer uma abordagem ao tema da educação, dado que é um dos pilares no conhecimento dos direitos e dos deveres perante o Estado e a sociedade.

Uma vez que a nossa sociedade não vê com bons olhos a tributação, ou seja, o pagamento de impostos, é necessário criar uma estratégia educativa, mediante a qual a cidadania no seu conjunto interiorize as normas fiscais como normas morais. Assim, a Educação Fiscal é um importante instrumento na sociedade, uma vez que visa a consciencialização da sociedade quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação dos impostos, o dever do contribuinte de pagá-los e o direito de acompanhar a sua aplicação. O objetivo é sensibilizar os cidadãos sobre o valor socioeconómico dos impostos, a importância do cumprimento das obrigações tributárias e o direito ao acompanhamento na aplicação dos recursos e conseguir a participação do cidadão no exercício de uma cidadania ativa e responsável.

Em suma, todos nós sabemos que o cumprimento das obrigações tributárias, nomeadamente o pagamento de impostos é uma questão de cidadania.

A nossa dissertação vai procurar encontrar resposta para as seguintes questões:

A implementação de um programa de Educação Fiscal nas escolas de ensino básico e secundário poderá ser favorável ao exercício da cidadania?

A Educação Fiscal pode transformar a relação entre o Estado e o cidadão?

Esta dissertação tem como objetivo, a análise da Educação Fiscal e um contributo para uma política de cidadania fiscal e entender, se o processo de exercício de cidadania com a implementação de um programa de Educação Fiscal nas escolas de ensino básico e secundário, irá desenvolver uma cultura em relação à consciencialização dos direitos e deveres dos cidadãos.

Este estudo é muito relevante dada a novidade do tema, por um lado, do conhecimento que temos existem poucos estudos em Portugal que analisaram o tema da Educação Fiscal, e por outro, estamos a assistir a um certo interesse pelo tema, por parte da sociedade e das Administrações Fiscais, já que, a prática da Educação Fiscal tem como consequência um aumento do cumprimento fiscal voluntário.

1.2. Estrutura e Metodologia

De forma a cumprir os objetivos propostos, cabe estabelecer um caminho a seguir para chegar à sua concretização. Estrutturamos esta dissertação em três partes essenciais. Numa primeira parte, procedemos à análise da revisão da literatura mais relevante, de forma a obter um enquadramento teórico que sirva de fundamento ao estudo empírico. Nesta parte são abordados os conceitos para um melhor entendimento e é feita uma análise da relação controversa entre o Estado e o cidadão. Iremos analisar a Educação Fiscal em Portugal e no mundo e o comportamento e as atitudes dos contribuintes em relação ao sistema fiscal.

A segunda parte diz respeito ao estudo empírico. Iremos fazer um estudo da Educação Fiscal no Brasil, uma vez que é um país que tem implementado um Programa Nacional de Educação Fiscal.

Para a realização deste estudo irão ser utilizadas pesquisas fundamentalmente bibliográficas, a partir de publicações realizadas, em livros e através de material publicado na *internet*, em *sites* institucionais, nacionais e estrangeiros.

Por fim, na terceira parte são apresentadas as principais conclusões obtidas com a pesquisa. É ainda explicitado de que forma os objetivos traçados foram atingidos, bem como se formulam recomendações para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Cidadania

A cidadania é a condição ou situação jurídica de quem é cidadão. Ser cidadão significa que é membro da cidade e por isso é um nacional de um Estado, o que implica o conhecimento de importantes direitos civis, políticos e sociais.

De acordo com o artigo 15º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, «Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade».

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, define cidadania como a «condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política».

Assim, a cidadania é um conjunto de direitos e deveres específicos do cidadão. No dizer 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.

O conceito de cidadania não é recente, já vem de Aristóteles, o importante e célebre filósofo do século V antes de Cristo, uma vez que as suas ideias são idênticas às que iluminam as Constituições dos países atuais. No direito constitucional português o conceito de cidadania está descrito no artigo 26º:

1. A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação.

4. A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efectuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos.

Para Canotilho e Moreira (2007:466) «O direito à cidadania (n.ºs 1 e 4) significa direito à Pátria, direito à qualidade de membro da República Portuguesa (cfr.art. 1º e respectiva nota 1), direito à «nacionalidade portuguesa» (art.4º) e inclui o **direito à não privação de cidadania** (n.º 4)».

No estado liberal a cidadania distinguiu-se entre cidadania ativa e cidadania passiva. Na cidadania ativa, os cidadãos na maioria têm atitudes e comportamentos de autoconfiança, liderança, disciplina, rigor e iniciativa, assentes em valores e princípios de caráter universal, com relevância ao nível da vida em sociedade, como a liberdade, o respeito pela verdade, a tolerância, a lealdade, a solidariedade, a humildade e o respeito pelas regras da democracia, participam ativamente no pleno gozo dos direitos políticos e frequentam com assiduidade nos atos eleitorais. A cidadania passiva era orientada para a proteção da vida, liberdade e propriedade na esfera privada e familiar, que encarava a comunidade política como algo alheio à vida comum, logo, deixava a criação do direito para os políticos.

Atualmente este conceito alargou-se muito, deixou de ser privado do Estado-Nação, e passou a ser introduzido pelo Tratado de Maastricht em 1992 e repetido nos vários tratados europeus como a «cidadania europeia» e a «cidadania mundial». Desta forma, a cidadania já não faz parte de uma comunidade nacional, uma vez que pretende abranger uma comunidade internacional. Independentemente da abrangência, os traços gerais do conceito estão presentes, nomeadamente a pertença política a uma comunidade e a titularidade de direitos e deveres não atribuídos aos que não sejam membros da comunidade. O moderno conceito de cidadania, envolve também um conjunto de responsabilidades, que são os deveres cívicos ou deveres de cidadania, uma vez que, um país em que os seus cidadãos fujam frequentemente ao cumprimento dos seus deveres de cidadania, (fuga aos impostos, a corrupção, a criminalidade) não pode ser considerado um país civilizado ou com um elevado nível de qualidade de vida.

Segundo Grilo (2007: 73) «o exercício pleno da cidadania é um imperativo para que as sociedades modernas sobrevivam enquanto estruturas organizadas em que os cidadãos são livres e em que a democracia é a regra através da qual os povos são governados».

2.1.1. Cidadania fiscal

O Estado para realizar a sua principal função, precisa de recursos financeiros, que são na maior parte provenientes da arrecadação de tributos, nomeadamente impostos, taxas e contribuições¹ e devem ser aplicados na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

¹ Artº 3º, nº 2 da Lei Geral Tributária (LGT)

Sobre o assunto Ribeiro e Gesteiro (2013: 209) referem que «O tributo não deve ser entendido como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da cidadania».

O imposto é definido com base em três elementos. Objetivamente é uma prestação pecuniária (em dinheiro), unilateral (sem qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte), definitiva (não dá lugar a qualquer reembolso) e coativa (porque é imposta por lei).

Subjetivamente é uma prestação exigida a detentores de capacidade contributiva, e devida a entidades que exerçam funções públicas. Relativamente ao terceiro elemento, o teleológico, é exigido pelo Estado para a realização das suas funções, ainda que não tenham caráter sancionatório. Nabais (2009)

Segundo Nabais (1998:185) «o imposto não pode ser encarado, nem como um *mero poder* para o estado, nem simplesmente como um *mero sacrifício* para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em estado».

Com base no artigo 4º, nº 1 da LGT, «Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património».

O princípio da capacidade contributiva assiste para a realização da igualdade na tributação, ou seja, trata de maneira igual todos os que se encontram em situação idêntica, segundo a capacidade económica para pagar. Nas palavras de Costa e Machado (2012: 173) «Este princípio implica a tributação do rendimento global líquido, a personalização do imposto e a consideração das necessidades do agregado familiar». Sobre o assunto Guimarães (2012:77) considera que,

[a]capacidade contributiva revela-se assim e antes de mais, como uma questão de *justiça e bom senso; justiça*, porque implica que paguem impostos os que têm o poder económico para o fazer; *bom senso*, porque sendo o imposto uma forma de amputação da propriedade deverá ser feita com moderação e sobre as manifestações excedentárias de riqueza e não sobre aquilo que é essencial para a sobrevivência ou à manutenção ou reprodução da riqueza.

A capacidade contributiva é corolário do princípio da igualdade e constitui um dos meios mais eficazes para a realização da justiça fiscal. Nas palavras de Sanches (2010:13),

[o] conceito de justiça fiscal pode ter diversos significados: o primeiro é o de justiça fiscal no sentido de justiça tributária, que se limita a proceder a uma avaliação quantitativa do modo como são distribuídos os encargos tributários entre os cidadãos e as empresas, ou melhor, entre as várias categorias de contribuintes. Perante uma dada carga fiscal, trata-se

de saber como é que ela é partilhada entre todos, particularmente na perspectiva da sua incidência entre os contribuintes com maiores e menores rendimentos.

Relativamente ao princípio da igualdade, Canotilho e Moreira (2007:337) consideram,

[a] base constitucional do princípio da igualdade é a **igual dignidade social** de todos os cidadãos (nº 1) – que, aliás, não é mais do que um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas (cfr. Art. 1º) -, cujo sentido imediato consiste na proclamação da idêntica «validade cívica» de todos os cidadãos, independentemente da sua inserção económica, social, cultural e política, proibindo desde logo formas de tratamento ou de consideração social discriminatórias.

O artigo 103, nº 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), refere que «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza». Logo a CRP considera que as despesas públicas devem ser financiadas pela via fiscal.

Um “bom sistema fiscal” deveria basear-se em alguns princípios fundamentais: a *justiça* (de modo a assegurar a igualdade perante o imposto), a *certeza* (de forma a eliminar o arbítrio no lançamento do imposto), a *comodidade* (tendo em vista simplificar as obrigações a cumprir pelos contribuintes) e a *economia* (com o objectivo de obter as maiores receitas possíveis com o menor custo). (Smith,1983 *apud* Pereira, 2011)²

Segundo Nabais (2008:12) «os estados atuais, do ponto de vista do seu financiamento, apresentam-se quase todos como estados fiscais», uma vez que os impostos prevalecem como fonte de receita pública e é com estas receitas que arrecada que o Estado consegue suportar a despesa pública. Sobre o assunto Nabais (2005: 43) considera que

[o]s impostos são um preço: o preço que pagamos por termos a sociedade que temos, ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na ideia de liberdade. O que significa, desde logo que não há direitos de borla, pois todos os direitos têm os seus custos para a comunidade em que são exercidos.

Para Sanches (1989: 45) «Estado fiscal torna-se assim o aspecto financeiro do Estado Social, a condição necessária ao funcionamento do Estado Prestador (...) e a consequência inevitável da codificação dos direitos sociais fundamentais e da assunção pelo Estado do dever de ter uma actividade reguladora da economia».

² SMITH, Adam – “*Na Inquiry Into the Nature and Causes of THE WEALTH OF NATIONS*” tradução portuguesa: **Inquérito sobre a natureza e as causas da RIQUEZA DAS NAÇÕES**, Volume II, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, págs 485 e segs.

O Estado fiscal visto pelos cidadãos permite-nos falar de cidadania fiscal, que implica que todos os elementos da comunidade suportem o Estado, isto é, tenham o dever fundamental de pagar impostos na medida da capacidade contributiva, logo, a existência e o funcionamento do Estado passou a ser assunto de todos nós, pelo que temos de suportar financeiramente o Estado e também temos uma opinião sobre os impostos que estamos dispostos a pagar. Nas palavras de Nabais (2005: 35) «a principal ideia a reter é a de que a cidadania fiscal se consubstancia no dever fundamental de pagar impostos, um dever que, (...) constitui o preço a pagar por termos uma comunidade organizada baseada na ideia de liberdade». Segundo Santos (2013: 41)

[a] noção de cidadania, reduzida à esfera política, vista como inerente a um indivíduo idealizado, desprovido das suas circunstâncias, pode ser usada de forma ideológica como meio de diluir as desigualdades (de classes, de estratificação social, religiosas, raciais, de género, etc.) numa igualdade abstrata existente na esfera política.

A Cidadania fiscal pode ser considerada ativa quando o contribuinte tem o direito de compreender e aceitar os impostos que está disposto a pagar e passiva quando tem o dever de suportar financeiramente o Estado.

Os tributos regulam a relação que existe entre o Estado e os cidadãos, dado que os cidadãos têm a obrigação de pagar e o Estado tem o direito de exigir uma parte dos bens para a satisfação das necessidades comuns. Assim, os tributos cumprem com a sua função de arrecadação e a função social através da prestação de serviços públicos.

2.1.2. Cidadania e Estado: Uma relação controversa

Com a Revolução de Abril de 1974, Portugal passou por graves mudanças políticas e económicas, provocando a subida da despesa pública e conseqüentemente o agravamento de impostos. Esse agravamento originou o aumento da fraude e evasão fiscais, que por sua vez tornou a Administração ineficiente provocando lentidão na justiça social.

Sempre que ocorrem desacelerações do crescimento económico, o Estado vê-se obrigado a proceder a um agravamento dos impostos e a recorrer ao endividamento público, para tentar cumprir com a sua função social.

De acordo com Soares (2004: 22), «O Estado que, cada vez mais, se caracteriza como um Estado Fiscal, tem de recorrer aos impostos para obter o financiamento necessário, quer para a satisfação dos direitos sociais, quer para fazer face às necessidades públicas, em geral». Por este

motivo, é que sempre que ocorre a aprovação anual do Orçamento de Estado relativamente a despesas e receitas públicas surgem grandes discussões, dado que os diversos grupos de interesses procuram contornar a opinião pública e influenciar as decisões políticas a seu favor. Estas discussões originam contradições, por um lado, se relacionam com o dever do pagamento de impostos para a obtenção de receitas para o financiamento dos serviços públicos para o bem-estar da sociedade e por outro, com o poder de ação do Estado, que é procurado e querido por uns, os políticos, e atacado e odiado por outros, os contribuintes. Esta relação controversa que existe entre o Estado e os cidadãos, provoca situações de grande instabilidade e constrangimentos e uma ideia errada do sistema fiscal, pode ser muitas vezes influente ao ponto de alterar o comportamento dos contribuintes na decisão de cumprir ou não cumprir com o pagamento dos impostos. Esta decisão depende da vontade dos contribuintes de pagar ou não pagar os impostos e dos seus conhecimentos pelo cumprimento das obrigações fiscais. Segundo Clotilde Celorico Palma

[c]omo se concluiu na 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».³

2.2. Educação

O Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, define educação como a «Acção de desenvolver no indivíduo, especialmente na criança ou no adolescente, as suas capacidades intelectuais e físicas e de lhe transmitir valores morais e normas de conduta que visam a sua integração social».

Kant (1724-1804) tem um texto sobre pedagogia mais especificamente sobre educação, que constitui um desenvolvimento filosófico no sentido de procurar os fundamentos da determinação daquilo que seja o homem e a sua tarefa no mundo. No entender de Kant (2012: 9) «O homem é a única criatura que tem de ser educada. Por educação compreendemos os cuidados (alimentação, subsistência), disciplina e instrução juntamente com a formação». (ibid.: 12) refere que «O homem só se pode tornar homem através da educação».

³ Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados, n.º 187 de outubro de 2015

O conceito educação não é novo, este teve nos últimos sessenta anos uma grande alteração, devido à atribuição de prioridade estratégica. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) teve um papel fundamental na medida em que clarificou o estatuto atribuído ao sistema educativo, propondo para todos os povos o ensino e educação.

Inicialmente e até aos anos 50, a educação entendia-se como a preparação para a vida nas dimensões de educação escolar, vocacionada para a infância e para os adolescentes e posteriormente por volta dos anos 70, surge o conceito de educação ao longo da vida, que é a educação para adultos que engloba toda a existência de cada ser humano. Dias (2009)

No direito constitucional português a educação encontra-se plasmada no capítulo III - direitos e deveres culturais, nomeadamente nos artigos 73º a 77º. No artigo 73º, nº 1 refere que «Todos têm direito à educação e à cultura».

Para Dias (2009: 23), o conceito de educação pretende ser o mais abrangente possível

[p]rocesso em que nos encontramos envolvidos, (...) e que consiste em utilizarmos todos os recursos (do ecossistema) em ordem a contribuirmos para criar as melhores condições (na comunidade) para que todos os membros da Família Humana, com prioridade para os mais desfavorecidos, cresçamos e nos desenvolvamos em todas as dimensões do ser e ao longo de todas as fases da vida, no sentido de, com inteligência discernirmos e com a liberdade decidirmos seguir o caminho recto (direito, ético) que nos conduz ao reconhecimento e ao respeito da dignidade humana, em nós próprios e em todos os outros e à plena realização de cada um de nós (nos planos, pessoal, social e profissional), da inteira comunidade humana de que fazemos parte e, em última análise, do universo em que existimos.

É de grande importância a distinção entre educação e ensino, uma vez que vamos caracterizar o sistema de ensino em Portugal.

Dias (2009) refere que muitas vezes reduzimos o conceito educação ao conceito ensino, o que origina a redução do processo educativo à promoção da abundância e não ao desenvolvimento da capacidade intelectual ou à promoção do desenvolvimento cognitivo e não ao desenvolvimento humano em todas as áreas (física, afetiva, intelectual, artística, moral).

Este conceito de ensino, pode ser só uma mera transmissão de conhecimentos, mas para o podermos relacionar com a educação, o ensino deve transmitir conhecimento, com o objetivo do desenvolvimento da capacidade intelectual e da pessoa humana. Assim, com a ligação do conceito de educação o ensino alcança sentido, justificação e eficácia.

Sobre o assunto (ibid.: 89) conclui que «a educação deverá promover o crescimento dos educandos em todas as suas dimensões, aptidões, faculdades ou capacidades sob pena de ficar

em desequilíbrio, e visar todos os *valores* que podem proporcionar a sua plena realização sob pena de permanecer truncado».

2.2.1. Caracterização do ensino em Portugal

O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, desenvolvido segundo um conjunto de estruturas, por iniciativa e responsabilidade de diversas instituições e entidades (públicas, privadas e cooperativas).

A coordenação da política relativa ao sistema de ensino, é da competência do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.⁴

Conforme o estipulado na Lei de Bases do Sistema Educativo, este compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar.

O sistema educativo encontra-se diante de grandes desafios, decorrentes das rápidas mudanças sociais, culturais, científicas e tecnológicas que caracterizam o mundo de hoje, por isso, é necessário criar estruturas que respondam de forma eficiente e eficaz a estas mudanças.

Segundo Pires (2001:118) atualmente ainda não dispomos «de evidência empírica suficiente para esclarecer as relações entre o investimento em educação e os resultados económicos esperados».

No nosso país as políticas educativas não estão de acordo com as teorias de desenvolvimento económico, mas podemos mudar, se o Ministério levar até ao fim e de forma eficiente o “Projeto Educação para o Empreendedorismo”, que tem como objetivo promover o empreendedorismo na educação que visa a capacidade dos alunos desenvolverem as suas competências e mentalidades, tornando-se aptos a transformar ideias criativas em ação empreendedora.⁵ No mesmo sentido a Direção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular desenvolveu entre 2006 e 2009 um Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo que foi integrado no Projeto Educativo das Escolas aderentes, para promover e estimular o empreendedorismo.⁶

⁴ Estrutura dos Ministérios e a sua composição, [Consult. 14 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.portugal.gov.pt/>>

⁵ Projeto Educação para o Empreendedorismo, [Consult. 19 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.dge.mec.pt/educacao-para-o-empreendedorismo>>

⁶ *ibid*

A crise na educação refere-se especialmente à educação escolar, logo, Fernandes (2001: 48) refere que o «carácter problemático das políticas educativas seguidas num ou em vários países deriva de que não existe um acordo sobre quais são os problemas mais graves da educação escolar nem sobre quais são as soluções mais adequadas para os resolver».

O nosso estudo vai basear-se na educação escolar, uma vez que contempla o ensino básico, secundário e superior. Relativamente à caracterização do ensino, vamos focar-nos no ensino público, uma vez que a mesma lei refere que a coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem (entidades públicas, particulares e cooperativas) é da competência do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Na nossa abordagem superficial vamos focar conceitos estruturais, objetivos e a organização do ensino em Portugal.

2.2.1.1. Ensino Básico

Em Portugal o ensino básico tem carácter universal, obrigatório e gratuito, conforme o estipulado na Lei de Bases do Sistema Educativo.

A noção histórica de “ensino básico”, enquanto conjunto de conhecimentos e aptidões indispensáveis a todos os indivíduos, portanto universal, obrigatória e gratuita, é uma aquisição recente. (Fernandes,1981 *apud* Pires, 2001)⁷.

O ensino básico caracteriza-se por ser uma formação:

- Universal, porque abrange todos os indivíduos;
- Alargada, por ter uma duração de nove anos de escolaridade;
- Homogénea, na medida em que não estabelece vias diferenciadas nem opções prematuras, suscetíveis de criar discriminações.

Um relatório do Ministério da Educação (2004: 11) refere que, «A Lei de Bases define o conjunto de objectivos gerais que deverão ser prosseguidos na escolaridade básica para ir ao encontro destas grandes finalidades».

⁷ FERNANDES, Rogério – “Ensino Básico”, in Silva, M e TAMEN, M. I (Coord.), Sistema de Ensino em Portugal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

Os objetivos do ensino básico, contemplados no artigo 7º da Lei 46/86, de 14 de outubro, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 115/97 de 19 de setembro, alterada e republicada pela Lei nº 49/2005, de 30 de agosto são:

- a) Assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses que lhes garanta a descoberta e o desenvolvimento dos seus interesses e aptidões, capacidade de raciocínio, memória e espírito crítico, criatividade, sentido moral e sensibilidade estética, promovendo a realização individual em harmonia com os valores da solidariedade social;
- b) Assegurar que nesta formação sejam equilibradamente inter-relacionados o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano;
- c) Proporcionar o desenvolvimento físico e motor, valorizar as atividades manuais e promover a educação artística, de modo a sensibilizar para as diversas formas de expressão estética, detetando e estimulando aptidões nesses domínios;
- d) Proporcionar a aprendizagem de uma primeira língua estrangeira e a iniciação de uma segunda;
- e) Proporcionar a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos ou a inserção do aluno em esquemas de formação profissional, bem como facilitar a aquisição e o desenvolvimento de métodos e instrumentos de trabalho pessoal e em grupo, valorizando a dimensão humana do trabalho;
- f) Fomentar a consciência nacional aberta à realidade concreta numa perspetiva de humanismo universalista, de solidariedade e de cooperação internacional;
- g) Desenvolver o conhecimento e o apreço pelos valores característicos da identidade, língua, história e cultura portuguesas;
- h) Proporcionar aos alunos experiências que favoreçam a sua maturidade cívica e sócio afetiva, criando neles atitudes e hábitos positivos de relação e cooperação, quer no plano dos seus vínculos de família, quer no da intervenção consciente e responsável na realidade circundante;
- i) Proporcionar a aquisição de atitudes autónomas, visando a formação de cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente intervenientes na vida comunitária;
- j) Assegurar às crianças com necessidades educativas específicas, devidas, designadamente, a deficiências físicas e mentais, condições adequadas ao seu desenvolvimento e pleno aproveitamento das suas capacidades;
- l) Fomentar o gosto por uma constante atualização de conhecimentos;

- m) Participar no processo de informação e orientação educacionais em colaboração com as famílias;
- n) Proporcionar, em liberdade de consciência, a aquisição de noções de educação cívica e moral;
- o) Criar condições de promoção do sucesso escolar e educativo a todos os alunos.

Estes objetivos devem considerar-se como objetivos de desenvolvimento, dado que são metas a prosseguir gradualmente ao longo de toda a escolaridade básica.

O ensino básico encontra-se 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.

Independentemente de no ensino básico estar dividido em três ciclos não foram definidos objetivos específicos para cada ciclo, para evitar a divisão e ruturas indevidas na sequência do processo formativo.

O alcance destes objetivos deve subordinar-se ao desenvolvimento das competências essenciais, gerais e específicas definidas no currículo nacional.⁸ Conforme a Lei de Bases do Sistema Educativo, entende-se por currículo o conjunto de conteúdos e objetivos que, devidamente articulados, constituem a base da organização do ensino e da avaliação do desempenho dos alunos. Sobre este assunto Formosinho (2001: 149) afirma que

[u]sualmente, nas nossas escolas, a palavra currículo é usada no sentido mais estrito do termo. Vai sendo aceite que, para além do elenco de disciplinas, se considere parte da definição curricular os seus objectivos e conteúdos, mas não se inclui no conceito de currículo o desporto escolar.

Com base no artigo 3º do Decreto – Lei nº 139/2012 de 5 de julho, alterado pelos Decretos – Leis nºs 91/2013 de 10 de julho e 176/2014 de 12 de dezembro, a organização e a gestão do currículo subordinam-se aos seguintes princípios orientadores:

- a) Coerência e sequencialidade entre os três ciclos do ensino básico e o ensino secundário e articulação entre as formações de nível secundário com o ensino superior e com o mundo do trabalho;

⁸ Organização Curricular e Programas Ensino Básico – 1º Ciclo, p. 16

- b) Diversidade de ofertas educativas, tomando em consideração as necessidades dos alunos, por forma a assegurar a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades essenciais para cada ciclo e nível de ensino, bem como as exigências decorrentes das estratégias de desenvolvimento do País;
- c) Promoção da melhoria da qualidade do ensino;
- d) Redução da dispersão curricular e do reforço da carga horária nas disciplinas fundamentais;
- e) Reforço da autonomia pedagógica e organizativa das escolas na gestão do currículo e uma maior liberdade de escolha de ofertas formativas, no sentido da definição de um projeto de desenvolvimento do currículo adequado às características próprias e integrado no respetivo projeto educativo;
- f) Flexibilidade da duração das aulas;
- g) Eficiência na distribuição das atividades letivas e na racionalização da carga horária letiva semanal dos alunos;
- h) Flexibilidade na construção dos percursos formativos, adequada aos diferentes ciclos e níveis de ensino;
- i) Garantia da reorientação do percurso escolar dos alunos nos ciclos e níveis de ensino em que existam diversas ofertas formativas;
- j) Favorecimento da integração das dimensões teórica e prática dos conhecimentos, através da valorização da aprendizagem experimental;
- k) Articulação do currículo e da avaliação, assegurando que esta constitua um elemento de referência que reforce a sistematização do que se ensina e do que se aprende;
- l) Promoção do rigor da avaliação, valorizando os resultados escolares e reforçando a avaliação sumativa externa no ensino básico;
- m) Reforço do caráter transversal da educação para a cidadania, estabelecendo conteúdos e orientações programáticas, mas não a autonomizando como disciplina de oferta obrigatória;
- n) Valorização da língua e da cultura portuguesas em todas as componentes curriculares;
- o) Utilização das tecnologias de informação e comunicação nas diversas componentes curriculares;
- p) Enriquecimento da aprendizagem, através da oferta de atividades culturais diversas e de disciplinas, de caráter facultativo em função do projeto educativo de escola, possibilitando

aos alunos diversificação e alargamento da sua formação, no respeito pela autonomia de cada escola.

À luz da anterior legislação existiam duas áreas curriculares não disciplinares, a Formação Cívica e o Estudo Acompanhado, com a atual legislação, nomeadamente o Decreto – Lei nº 139/2012 de 5 de julho, alterado pelos Decretos – Leis nºs 91/2013 de 10 de julho e 176/2014 de 12 de dezembro

[a]s escolas, no âmbito da sua autonomia, devem desenvolver projetos e atividades que contribuam para a formação pessoal e social dos alunos, designadamente educação cívica, educação para a saúde, educação financeira, educação para os media, educação rodoviária, educação para o consumo, educação para o empreendedorismo e educação moral e religiosa, de frequência facultativa.

O Ministério da Educação implementou em 2012 linhas orientadoras⁹, relacionadas com a prática da cidadania e têm implementado programas educacionais nas escolas ao 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, tema a ser desenvolvido ao longo deste trabalho.

2.2.1.2. Ensino Secundário

Neste ponto iremos fazer uma abordagem modesta, vamos descrever o sistema de ensino secundário, focar a oferta formativa e quais os possíveis caminhos que os jovens podem seguir.

Com base na Lei nº 85/2009 de 27 de agosto foi alterada a escolaridade obrigatória, dado que se considera em idade escolar as crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, e apenas cessa com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário ou quando o aluno perfaça 18 anos.

O ensino secundário é composto por três anos que corresponde ao 10º, 11º e 12º ano, como é referido na Lei de Bases.

⁹ Educação para a cidadania, [Consult. 26 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.dge.mec.pt/educacao-para-cidadania>>

O XIX Governo Constitucional assume no seu Programa a educação como fator determinante para o futuro do País, tendo como principal objetivo o aumento da qualidade e do sucesso escolar. Desta forma e através do Decreto – Lei 139/2012 de 5 de julho, são publicados os princípios orientadores para a organização e gestão de currículos, que por sua vez são iguais aos do ensino básico já referenciados no ponto anterior. Este mesmo Decreto – Lei define as matrizes, os programas e as metas curriculares para as diversas disciplinas do ensino secundário, cuja homologação é através de despacho do Ministro da Educação.

No artigo 6º do Decreto – Lei mencionado, refere as ofertas formativas que visa proporcionar uma formação e aprendizagens diversificadas e compreende:

- a) Cursos científico - humanísticos vocacionados para o prosseguimento de estudos de nível superior;
- b) Cursos com planos próprios;
- c) Cursos artísticos especializados, vocacionados, consoante a área artística, para o prosseguimento de estudos ou orientados na dupla perspetiva da inserção no mundo do trabalho e do prosseguimento de estudos;
- d) Cursos profissionais vocacionados para a qualificação profissional dos alunos, privilegiando a sua inserção no mundo do trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos;
- e) Ensino secundário na modalidade de ensino recorrente;
- f) Cursos de ensino vocacional.

Com a publicação da Portaria n.º 242/2012 de 10 de agosto, relativamente ao nível do ensino recorrente, esta é mais uma oportunidade de formação, dado que permite conciliar os estudos com uma atividade profissional e têm quatro opções:

- Cursos Científico - Humanísticos de Ciências e Tecnologias;
- Cursos Ciências Socioeconómicas;
- Cursos de Línguas e Humanidades;
- Cursos de Artes Visuais.

Ao nível da formação, podem ainda ser criadas outras ofertas, autorizadas por despacho do Ministério, nomeadamente cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA), orientados no sentido de educação e formação caso pretendam elevar os seus níveis de qualificação.

2.2.1.3. Ensino Superior

De entre todos os níveis de ensino em Portugal, o ensino superior é talvez aquele que, nas últimas décadas, mais se transformou. Sofreu alterações a nível estrutural, institucional, económico, demográfico e social.

Nas palavras de Sampaio (2000:51) «É meu objectivo acentuar a importância do ensino superior para a realização das pessoas e para o desenvolvimento do país e das suas regiões. Sabemos como a educação e a formação são hoje, e cada vez mais, sectores decisivos para o futuro».

Os primeiros passos para a reforma do sistema de ensino superior ocorreram em 2005, com a introdução de um novo sistema de créditos. Foram feitas alterações à lei de bases do sistema educativo para a implementação do Processo de Bolonha, através do Decreto-Lei nº 42/2005 de 22 de fevereiro. Na opinião de Neves (2014:159) «a adesão de Portugal ao “Processo-Declaração de Bolonha” é, antes e acima de tudo o mais, uma “questão de modernidade”».

Posteriormente, é publicada a Lei 62/2007 de 10 de setembro que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior.

No nosso país o ensino superior organiza-se num sistema binário que deve corresponder às exigências de uma procura crescente e diversificada, orientada para dar resposta às necessidades dos alunos que terminam o ensino secundário e dos que procuram cursos vocacionais e profissionais.

Este sistema binário compreende o ensino universitário e o ensino politécnico. O primeiro orientado para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências das unidades de ensino e investigação. As instituições de ensino universitário abrangem as universidades, institutos politécnicos e outras instituições de ensino universitário e conferem grau de licenciado, mestre e doutor. O segundo concentra-se em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas de natureza profissional, abrangem os institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico e conferem o grau de licenciado e mestre.

Conforme contempla a lei mencionada anteriormente, no âmbito da vocação própria, as atribuições das instituições de ensino superior são:

- a) A realização de ciclos de estudos visando a atribuição de graus académicos, bem como de outros cursos pós-secundários, de cursos de formação pós-graduada e outros, nos termos da lei;
- b) A criação do ambiente educativo apropriado às suas finalidades;

- c) A realização de investigação e o apoio e participação em instituições científicas;
- d) A transferência e valorização económica do conhecimento científico e tecnológico;
- e) A realização de acções de formação profissional e de actualização de conhecimentos;
- f) A prestação de serviços à comunidade e de apoio ao desenvolvimento;
- g) A cooperação e o intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições congéneres, nacionais e estrangeiras;
- h) A contribuição, no seu âmbito de actividade, para a cooperação internacional e para a aproximação entre os povos, com especial destaque para os países de língua portuguesa e os países europeus;
- i) A produção e difusão do conhecimento e da cultura.

As instituições de ensino superior gozam, nos termos do artigo 76º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa, da Lei 62/2007 de 10 de setembro e dos seus estatutos, de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. Esta autonomia não impede a tutela ou a fiscalização governamental nos termos da lei.

Independentemente desta autonomia, as universidades estatais estão dependentes do orçamento de Estado, e a regulação do funcionamento tem sido a nível financeiro provocando constrangimentos às suas decisões. Sobre o assunto Pereira (1998: 180) refere que «as próprias universidades não se fixaram a si próprias objectivos precisos e planos de desenvolvimento coerentes. A regra tem sido a “navegação à vista”».

É essencial que cada um seja responsável pelas decisões que toma, não pode existir autonomia sem responsabilidade. Se a nossa constituição refere que vivemos numa época de autonomia das instituições de ensino superior, o Estado não pode, e não deve abdicar de criar um sistema de responsabilidade pelo mau uso ou pelo abuso da autonomia.

O ensino superior é importante dado que permite o desenvolvimento das sociedades. Segundo Neves (2014: 80)

[f]azer com que o Ensino Superior de qualidade se torne, porque o é efetivamente e insubstituivelmente, o grande motor da democratização, modernização e desenvolvimento das Sociedades e é também por isso que ainda não perdi a esperança de que a bela norma e conquista revolucionária do “ensino universal, obrigatório e gratuito” venha a aplicar-se não já somente ao “ensino primário” e ao “ensino secundário” mas também a todo o “ensino superior universitário”, a verdadeira alfabetização ou literacia de base do nosso tempo.

2.2.2. Educação Fiscal

A Educação Fiscal é um método de ensino e aprendizagem que tem em vista consciencializar o cidadão acerca da função social do tributo, de como este pode promover a justiça social, incentivando o cidadão a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público. Esta pode ser compreendida em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido estrito, refere-se à abordagem educativa, no sentido de compreender a arrecadação das receitas e os gastos públicos, para que o contribuinte se consciencialize de que o tributo é importante para a construção de uma sociedade. Em sentido amplo, trata de compreender o que é o Estado, a sua função, financiamento, estrutura e funcionamento.

A Educação Fiscal permite aos cidadãos a consciencialização quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de impostos, o dever de o cidadão pagar esses mesmos impostos e o direito de saber onde vão ser aplicados. Os programas de Educação Fiscal têm como objetivo colocar no debate nacional a temática fiscal, para discutir a importância social dos tributos e da transparência na gestão pública para benefício de todos, potencializar o respeito pela coisa pública e reconhecer o papel fundamental do Estado na gestão dos tributos e conseguir a participação do cidadão no exercício de uma cidadania ativa e responsável.

Atualmente, todos nós sabemos que o cumprimento das obrigações tributárias, nomeadamente o pagamento de impostos é uma questão de cidadania. Nas palavras de Palma e Pita (2016: 31) «A nossa sociedade necessita cada vez mais de transparência das acções do governo e para tal é da maior relevância uma participação activa dos cidadãos para construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde todos exerçam a cidadania.»

As responsabilidades fiscais devem fazer parte de um conjunto de valores que todo o cidadão tem que assumir, respeitar e defender. Os efeitos do incumprimento prejudicam todos os cidadãos, especialmente os que são responsáveis e cumpridores das suas obrigações tributárias. O comportamento fiscal correto é um sintoma, logo uma consequência, de uma sólida consciência cívica. Para Lobo, Paramio, Verdugo, Muñio e García (2005: 8) «La conciencia cívico-fiscal no es algo natural; es un produto social y, por tanto, resultado de la educación».¹⁰

¹⁰ «Tradução livre do autor: A consciência tributária cívica não é natural; é um produto social e, portanto, resulta da educação»

O principal objetivo da Educação Fiscal é transmitir ideias, valores e atitudes vantajosas para a responsabilidade fiscal e contrária a condutas fraudulentas. Segundo Palma e Pita (2016: 32)

[u]ma 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 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.

A formação de uma verdadeira consciência fiscal consiste em assumir que existem critérios como a cidadania, que implica assumir responsabilidades sociais como uma contrapartida para o exercício dos direitos civis.

O sistema educativo não deve ignorar os impostos, pois tem como função formar e informar os jovens, para que os cidadãos aprendam a ajustar a sua conduta a normas em vigor na sociedade onde vivem.

Segundo Soares (2011)¹¹ devido à problemática da educação para a cidadania, o ensino da fiscalidade é um dos pilares que todas as administrações fiscais, principalmente das mais civilizadas, devendo estas oferecer à sociedade em geral e em particular aos dirigentes e funcionários das administrações públicas, aos professores pais e alunos, com o objetivo de envolvimento no processo de transformação social, com tendência para uma maior consciência fiscal, logo melhor cumprimento.

Outras áreas, tais como, a contabilidade e as ciências sociais também devem estar associadas a este tipo de programas, envolvendo várias entidades, nomeadamente Ministério das Finanças, Ministério da Educação e possivelmente o Ministério da Cultura. Para que os programas de

¹¹ Educação Fiscal, [Consult. 02 abr. 2016]. Disponível em URL: <http://www.geota.pt/xFiles/scContentDeployer_pt/docs/articleFile371.pdf>

Educação Fiscal tenham sucesso é fundamental contar com a aprovação e o apoio técnico e metodológico destas entidades.

Uma vez que a nossa sociedade não vê com bons olhos a tributação, ou seja, o pagamento de impostos, é necessário criar uma estratégia educativa, mediante a qual a cidadania no seu conjunto interiorize as normas fiscais como normas morais. Assim, a Educação Fiscal é um importante instrumento dado que podemos olhar para o Estado com outros olhos, com a compreensão de que pagar impostos é o preço que pagamos para ter uma sociedade civilizada, como dizia Oliver Holmes. Desta forma a Educação Fiscal pode melhorar a relação que existe entre o Estado e o contribuinte, e, por sua vez, uma maior aceitação social relativamente aos impostos.

É importante educar os contribuintes nas escolas, no sentido de que o pagamento dos impostos é um dever cívico, como qualquer outro dever. O desenvolvimento de programas educativos nas escolas, que deem a conhecer o que são os impostos, quais as suas finalidades, a forma como são elaboradas as leis, a forma como deve os cidadãos participar e o que beneficiam desta participação, assumem um papel fundamental.

Em suma, a Educação Fiscal no sistema educativo é um passo importante, e não deve ser ignorada, devendo formar e informar os jovens desde cedo, para que estes aprendam a comportar-se de acordo com as normas vigentes na sociedade em que vivem, na medida em que consciencializa os jovens a cumprir com as suas obrigações como contribuintes, pagando os seus impostos.

Logo, o sistema educativo pode atuar transmitindo o valor do dever tributário como parte dos deveres sociais e que o incumprimento fiscal é uma conduta ilegal, com consequências desastrosas para o sistema fiscal. Assim, o sistema educativo é considerado um fator chave no combate à fraude.

Conforme refere Delgado (2013: 222), «El sistema educativo puede preparar a los jóvenes para el momento en que deban cumplir sus obligaciones como contribuyentes, impartiendo una serie de conocimientos básicos que expliquen el sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos y que describan brevemente los capítulos del Presupuesto público así como los requerimientos más simples del sistema fiscal».¹²

¹² «Tradução livre do autor: O sistema de educação pode preparar os jovens para o momento que eles devem cumprir as suas obrigações como contribuintes, transmitir conhecimentos básicos para explicar o significado, o alcance e finalidade do imposto e descrever brevemente o orçamento público os capítulos e os requisitos mais simples do sistema fiscal»

Relativamente às administrações tributárias, elas também têm um papel fundamental. Das várias estratégias que as administrações tributárias têm para detetar e corrigir a fraude fiscal, são importantes as medidas para favorecer um maior cumprimento voluntário das obrigações fiscais e promover uma maior consciência cívica. É necessário convencer os contribuintes, fornecendo a assistência e as informações que necessitam para que cooperem com a Administração Fiscal, no preenchimento das declarações de rendimentos. Não somos uma população homogénea, cada contribuinte tem as suas características, e para muitos contribuintes, o entendimento e preenchimento da declaração de rendimentos é um processo complicado. A introdução de projetos de Educação Fiscal que possam promover a divulgação da informação fiscal, através de guias e brochuras, realização de seminários e sessões de esclarecimentos, poderá ser uma forma de aumentar o cumprimento fiscal voluntário.

Assim, as administrações devem tentar uma mudança cultural nas próprias administrações, nomeadamente nas relações com os cidadãos e contribuintes. O cumprimento fiscal é uma questão de cidadania e a Educação Fiscal é essencial como uma estratégia para construir uma sociedade melhor com a colaboração de todos.

2.2.2.1. Teoria da Educação Fiscal

Os valores e atitudes dos cidadãos desenvolvem-se através do processo educativo.

Sainz de Bujanda (1967), considera que a Educação Fiscal deve fazer parte de um ramo da ciência pedagógica, uma vez que, a Educação Fiscal é o resultado de uma formação contínua voltada para a consciencialização do cidadão acerca da função social do tributo. Para ele a Educação Fiscal deve estar inserida no contexto de educação, dentro da ciência da pedagogia, dado que, deve preocupar-se com os problemas da sociedade.

Para o autor, a Educação Fiscal não deve ser restringida a uma disciplina, pois envolve todo o conhecimento para a formação do indivíduo. Os seus ideais de Educação Fiscal, fundamentam-se na determinação de conteúdos educativos concretos e no conjunto de ações que integram o comportamento do contribuinte, para que cumpra com as suas obrigações tributárias e em simultâneo, fiscalize as ações do Estado. Neste sentido, é importante fortalecer a responsabilidade moral dentro de uma abordagem psicológica sobre a importância dos tributos.

Segundo Sainz de Bujanda, é importante o papel do educador, no sentido de promover as boas práticas da administração tributária. Para atingir estes objetivos, o autor realça a importância da implementação de práticas políticas de informação tributária, para consolidar a justiça e simplificar a administração financeira do Estado.

A aplicação desta teoria faz-se através da ligação entre o ensino, a investigação e a vida em sociedade.

Seguidamente iremos focar a nossa atenção, na Educação Fiscal a nível internacional.

2.2.2.2. Educação Fiscal no Mundo

A Educação Fiscal a nível internacional, tem recebido grande atenção por parte dos investigadores, a maior parte ligados ao Instituto de Estudos Fiscais Espanhol. Há países em que a implementação foi bastante fácil, dadas as raízes sólidas e a continuidade no tempo, para outros mais difíceis, dado que o seu desenvolvimento foi feito com algumas interrupções. Alguns tiveram o apoio do Ministério da Educação, enquanto outros foram realizados pela Administração Fiscal de forma independente. O material de apoio para a realização e implementação, para uns mais simples e para outros mais complexos dependendo da finalidade pretendida.

Para Yubero, (2009) o programa de Educação Fiscal tem seguido várias etapas, começou como educação não formal através de conferências, cursos e seminários e até mesmo ocasional, através de concursos. A partir de 2006 a Administração Educativa Espanhola decidiu incluir nos currículos do ensino primário e secundário a “*Educación para a Ciudadania*”, onde se incluí a responsabilidade fiscal. Sobre o assunto Yubero, (2009:41)

[e]l Programa de Educación Cívico-Tributaria de la Administración Tributaria española se encuentra en la actualidad, tras una fase de franca expansión, entrando en una fase de estabilidad, y tiene ante sí diversas dificultades que amenazan su desarrollo y, al mismo tiempo, suponen una oportunidad para su expansión y crecimiento.¹³

¹³ «Tradução livre do autor: O Programa de Educação Cívica-Tributária da Administração Fiscal espanhola, após uma fase de franca expansão, entrou numa fase de estabilidade, e está a enfrentar várias dificuldades que ameaçam o seu desenvolvimento e, ao mesmo tempo, representa uma oportunidade para o crescimento e expansão»

No trabalho realizado por Lobo [et al.] (2005, p. 12-18), os autores fazem uma análise aos programas de Educação Fiscal praticados em vários países da Europa, América do Norte, América Latina e Pacífico.

Relativamente à Europa foram focados os países: Dinamarca, Suécia e Noruega, Finlândia, França, Itália, Reino Unido, Suíça e Ucrânia.

Países pioneiros foram a Dinamarca, Suécia e Noruega que têm desenvolvido ao longo dos anos projetos de Educação Fiscal, na área da consciencialização dos jovens da faixa etária dos 14 a 20 anos. Os autores referem que a iniciativa partiu das próprias administrações tributárias e educativas de cada país. No caso da Suécia o programa foi desenvolvido de forma autónoma, na Noruega de forma mista, ou seja, entre Administração Tributária e Educativa e na Dinamarca funcionou inicialmente de forma mista, mas depois passou a ser do Ministério da Educação, mas com o apoio da Administração Tributária. O material utilizado nestes programas é material audiovisual.

Na Finlândia o programa é organizado em parceria com a *Academia de La Juventud*, que consiste em campanhas educativas para alunos do ensino secundário. Regularmente são feitas conferências, seminários e cursos, com materiais didáticos que são preparados atempadamente, atendendo ao objetivo de cada evento.

O programa na França começou nos anos 80 através do programa “*Marianne fait ses comptes*”, que não teve continuidade. Atualmente o programa é feito pelo Ministério das Finanças que mantém através da internet, informações gerais viradas para o público jovem e para a participação pública.

Em Itália surgem um conjunto de iniciativas por regiões, com programas específicos virados para a consciencialização, para a educação social e para a formação técnica e profissional. Estes programas variam muito, quer na abordagem, que pelo público alvo e pelos materiais que utilizam, que são jogos, histórias, vídeos, rádio e televisão. Para os autores o carácter individual de cada programa é reflexo da colaboração dada pelo Ministério da Educação do país, já que nas regiões de Puglia e Trentino a participação é nula, na Lombardia, Piemonte e Toscana é normal e em Lázio, Liguria, Emília e Romagna são mais efetivas.

O programa no Reino Unido chamado “*The Red Box*” é o resultado da parceria com diversos departamentos, dependentes do Ministério das Finanças. Os temas são virados para a consciencialização sobre o papel do Estado, os gastos públicos, a economia e a fraude. A preocupação dos responsáveis do programa é a busca da cidadania, principalmente na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, dado que os currículos não têm o tema cidadania, já que este

está dentro de outras disciplinas. Em 2002 esta preocupação aumentou e foi implementado um projeto-piloto nas escolas de ensino secundário, em que os responsáveis pelo programa consideraram satisfatórios os resultados obtidos. Os materiais didáticos para alunos e professores estão disponíveis na internet.

A Suíça tem um programa de “*preparación a la vida adulta*”, que tem como objetivo fornecer informações sobre o sistema fiscal, destinado a jovens e empresários. A Administração Tributária tem um site onde podem ser consultadas as instruções sobre as regras fiscais para os contribuintes e sobre o sistema fiscal.

O programa na Ucrânia destina-se a um público jovem, dos 5 aos 17 anos e a atuação do governo é feita através da manutenção de um museu que conta a história dos impostos e da realização de um concurso com temas como a cidadania e a justiça fiscal. Os prémios são fornecidos por um consórcio de empresas privadas, com a colaboração de universidades e é feita a transmissão na rádio e na televisão.

Na América do Norte foram analisados o Canadá e os Estados Unidos. Por questões culturais o México tem um modelo mais próximo da América Latina, e por isso é analisado nessa área geográfica.

O Canadá tem um programa de Educação Fiscal há mais de trinta anos destinado a jovens entre os 16 e 18 anos. Este programa é desenvolvido exclusivamente pela Administração Tributária e ensinado nas escolas por professores voluntários. Para o efeito a Administração Tributária, dá formação aos voluntários e fornece apoio material e técnico através da internet, com 18 temas sobre o tributo, o seu significado, a sua história e como os cidadãos devem fazer para cumprir com as suas obrigações fiscais.

Nos Estados Unidos o programa de Educação Fiscal data de 1954, é mais antigo que o do Canadá e é denominado “*Understanding Taxes*”. É da competência exclusiva do Internal Revenue Service – IRS, e é destinado a jovens entre os 14 e 18 anos, que estejam a frequentar o ensino secundário. Os materiais de ensino são preparados com a colaboração do Conselho Nacional de Educação Económica, representantes de agências de Educação e Educação Económica de cada estado, tratando de assunto relacionados com economia, história, matemática, consumo, educação cívica e empresarial.

Na América Latina a Educação Fiscal não é recente, já na década de 70 existiam administrações tributárias com iniciativas relacionadas com esta área, apesar de pouco desenvolvidas. Nos últimos 15 anos é que a maioria dos países realizaram grandes reformas tributárias, motivadas por mudanças nas circunstâncias económicas e sociais. Os autores referem que os programas

desenvolvidos nesta área geográfica, têm em comum a participação de organismos internacionais, tais como o BID, ONU, UNESCO e UNICEF, e a pretensão pela criação de uma consciência fiscal, dentro de um objetivo mais amplo, o de criar uma consciência no cidadão de combate à injustiça social e à corrupção. Nesta análise vão constar a Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela. Em relação ao Brasil, não é aqui mencionado, dado que é o país em análise no nosso estudo de caso.

A iniciativa do programa na Argentina é da competência da *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP), com a colaboração da Administração Educativa, para alunos do ensino básico e secundário, entre os 9 e 17 anos. Os temas estão incluídos no currículo escolar de forma dupla: um destinado à formação da ética e da cidadania e o outro trata de temas relacionados com a economia, história, matemática e geografia. Os materiais de ensino estão disponíveis na internet e não só, e consistem em jogos, desenhos animados, vídeos, entre outros. Um dos exemplos é o “*Tribukit*”, que é uma maleta com dois jogos de mesa para alunos e professores, que aborda temas de conteúdo cívico e fiscal.

Na Bolívia as iniciativas são poucas, e os autores referem que, com a reforma educacional que está a ocorrer no país, estão a ser gradualmente introduzidos temas ligados à Educação Fiscal para os jovens, tais como a cidadania, solidariedade e responsabilidade social. O Serviço de Impostos Nacional (SIN) tem elaborado materiais e organizado atividades, incluindo visitas a escolas, que sirvam de orientação para os professores.

No Chile o programa é da responsabilidade da Administração Tributária e educacional. O material de apoio consiste num jogo, “*Aprendo que, al pagar los impuestos ayudo a muchas personas*”, que devido ao seu alto valor didático, pode ser utilizado pelos professores de ensino básico.

A experiência da Colômbia é denominada Programa de Cultura Tributária (PCT) e pretende abranger todos os cidadãos. É desenvolvido pela Administração Tributária e educacional e conta com a parceria de universidades. O material elaborado pela Administração Tributária permite aos professores saber quais são os aspetos básicos a serem focados em sala de aula.

Na Costa Rica o programa é da competência exclusiva da Administração Tributária e chama-se “*TribuChicos*”. É um jogo interativo para crianças e jovens, no qual os participantes aprendem a pagar os seus impostos de forma justa e assim contribuir para o desenvolvimento social.

No México o programa é da competência exclusiva da Administração Tributária e chama-se “*Civismo Fiscal*”. Este programa é destinado a todos os níveis de ensino e é disponibilizado aos

professores o material didático necessário para falar sobre o tema em sala de aula. São também organizadas conferências e palestras educativas para abordar o tema.

O programa do Panamá é da iniciativa da Administração Tributária, e com o uso de uma personagem fictícia, “*Tributín*”, transmitem os conhecimentos mínimos relacionados com a organização política, geográfica e económica do país, com destaque para as origens financeiras e gastos do Estado.

No Peru, o programa de Educação Fiscal é da responsabilidade da Superintendência Nacional da Administração Tributária (SUNAT), em colaboração com a Administração Educacional e é destinada a alunos entre 10 e os 22 anos e a professores de todos os níveis de ensino. O objetivo do programa é promover a consciência cívica do cidadão e está contemplado do currículo escolar. Este programa tem como guia dois livros, um dedicado a alunos e o outro a professores, jogos, desenhos animados transmitidos na televisão em canal aberto e uma revista juvenil intitulada “*Aventuras de Mateo Y Clarita*”.

Na República Dominicana o programa é desenvolvido em cooperação com a Administração Tributária e Educacional. O objetivo do programa é a consciencialização cívica e fiscal e a preparação para a vida adulta, através do ensino secundário e universitário.

O programa na Venezuela é coordenado pela Administração Aduaneira e Tributária, Ministério da Educação, Cultura e Desporto e tem como objetivo impulsionar a Educação Fiscal nos jovens entre os 6 a 18 anos.

No Pacífico os autores analisaram a Austrália, Nova Zelândia e Japão.

Na Austrália o programa é da competência da *Client Education and Communication Unit* (CECU), que é uma unidade específica para o desenvolvimento e acompanhamento do seu programa de Educação Fiscal. O programa é dirigido aos jovens com idades entre os 14 e os 18 anos com o objetivo de proporcionar informações de carácter fiscal e a razão de se pagar impostos. Tem ainda um programa específico destinado aos jovens até 25 anos.

No Japão o programa de Educação Fiscal tem como objetivo informar as crianças e os jovens sobre a situação do país e sobre a participação dos cidadãos na sua construção. Informa ainda sobre o poder público, o sistema tributário, o deficit fiscal dos países e sobre como deve ser o sistema fiscal no futuro.

O programa da Nova Zelândia é da competência da Administração Tributária com a colaboração do Ministério da Educação e de Assuntos ligados à Juventude. É um programa de

preparação para a vida adulta e visa prestar orientações de caráter cívico e fiscal aos jovens entre os 13 e 25 anos.

Os autores concluem que estas experiências têm em comum a preocupação com a cidadania e a consciência cívico fiscal e colocam em evidência de como as políticas e os programas virados para a Educação Fiscal são geridos pelo Governo de cada país. Sobre o assunto Rivillas e Vilardebó (2010: 51)¹⁴

[e]xiste un considerable interés por fortalecer este tipo de programas y la tendencia es que en los próximos años la educación fiscal tenga una mayor relevancia en las agendas públicas. Pese a la juventud de los programas, los profesionales de la educación fiscal han mostrado un fuerte compromiso y un creciente dinamismo, y en algunos países se han creado las bases para instalar el concepto de ciudadanía fiscal en la sociedad.¹⁵

Apesar do programa de Educação Fiscal na América Latina se encontrar muito desenvolvido, ainda existem Administrações Tributárias que não têm programas estruturados, por isso é necessário institucionalizar os programas nos Ministérios da Fazenda com recursos humanos especializados.

O Ministério da Educação começou a olhar de forma positiva para a colaboração do Ministério da Fazenda para o ensino da Educação Fiscal nas salas de aula, logo uma das tarefas da Administração Tributária é mostrar que isto não representa uma intromissão no trabalho dos professores, mas sim um apoio. Assim, a Fazenda disponibiliza formadores com experiências e metodologias adequadas para poder apoiar o Ministério da Educação na parte escolar.

A OCDE publicou em 2015 um documento sobre Educação Fiscal no mundo, “*Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté – un document de référence global de l’éducation des contribuables*”. Este documento apresenta estratégias inovadoras em 28 países, para fornecer ideias para as autoridades fiscais nos países ainda em desenvolvimento referente à educação dos contribuintes, Educação Fiscal e divulgação, para construir a moral tributária dos cidadãos. Seguidamente iremos fazer uma análise simplificada, acerca de alguns desses países, nomeadamente:

¹⁴ **Educación Fiscal y cohesión social – Experiencias de América Latina** [Consult. 09 abr. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/publicacoes/educacion-fiscal-y-cohesion-social.pdf>>

¹⁵ «Tradução livre do autor: existe um interesse considerável no fortalecimento desses programas e a tendência é que nos próximos anos a educação fiscal tem uma maior relevância nas agendas públicas. Apesar dos programas de juventude, profissionais do imposto de educação têm demonstrado um compromisso forte e um dinamismo crescente, e em alguns países criaram a base para instalar o conceito de cidadania fiscal na sociedade»

No Bangladesh foi instituído o Dia Nacional do Impostos sobre o Rendimento, onde concentram postos de atendimento para esclarecimento de dúvidas fiscais.

No Butão existem gabinetes de contabilidade para apoio a pequenas empresas. Realizam seminários, distribuem folhetos e fazem campanhas em televisão e rádio.

No Burundi, organizaram grupos de estudantes para ajudarem os pequenos comerciantes a cumprir as suas obrigações tributárias, nomeadamente para obterem o número de identificação fiscal. Fizeram seminários e ações de sensibilização em centros comerciais.

O programa na Colômbia foi através do lançamento de uma campanha de informação, para explicar aos contribuintes a utilização da assinatura digital para colocar nas declarações online. Realizam concursos, seminários, produzem folhetos informativos, guias digitais e desenvolvem sítios na internet para cada tipo de imposto. A Direção dos Impostos tem colaborado com o Ministério da Educação para promover a Educação Cívica nas escolas.

Em Salvador criaram um diploma de Educação Fiscal para docentes e estudantes, que funciona presencialmente e online, em parceria do Ministério da Fazenda com o Ministério da Educação. Para promover a Educação Fiscal criaram espaços lúdicos, centros de atividades e fazem peças de teatro.

Na Estónia foi criado um portal eletrónico para favorecer o intercâmbio de informação entre o contribuinte e a Autoridade Tributária, através do qual podem entregar as suas declarações. Realizam seminários gratuitos, debates em sítios web e distribuição de folhetos.

O programa na Guatemala realiza anualmente um festival de cidadania, com concertos, concursos e peças de teatro. A Educação Fiscal faz parte do currículo e está ativo nas escolas, elaboram livros, jogos, guias audiovisuais e realizam seminários.

Em relação à Jamaica, eles têm um programa muito desenvolvido, STEP – Schools Tax Education Programme, dado que abrange todo o tipo de estabelecimentos de ensino e é desenvolvido através de atividades lúdica, recorrendo à internet.

No Quênia e nas Maurícias foi implementado um programa idêntico ao da Jamaica.

Na Coreia, realizam-se cursos para os particulares e para as empresas, sobre o funcionamento do sistema fiscal. Tem um serviço informativo de apoio aos contribuintes e um programa de televisão.

Relativamente ao Líbano, têm um calendário do contribuinte, com o objetivo de dar a conhecer aos contribuintes os seus direitos e obrigações. Realizam conferências, seminários, distribuem folhetos, têm uma aplicação para o telemóvel, sítios web e portal.

Na Malásia, existem campos de Educação Fiscal, concursos, visitas guiadas e um Gabinete Fiscal junto da Kidzania.

No México, foi assinado um acordo entre a Universidade do México e a Administração Fiscal, para ensinar a cultura fiscal, através de uma disciplina de Formação e Educação Fiscal. Realizam estudos universitários, distribuem livros gratuitamente e têm uma personagem “*Fiscalito*”, para desenvolver o interesse acerca das questões tributárias.

Em Marrocos realizam cursos de Educação Fiscal.

Moçambique, realiza anualmente, com a duração de uma semana, uma campanha com o slogan “*juntos fazemos Moçambique*”, para garantir que os cidadãos se familiarizam com as questões fiscais.

Na Nigéria existe uma série televisiva sobre Educação Fiscal – *Binding Duty*, com o intuito de recordar aos contribuintes a sua obrigação de pagar impostos. Além desta série televisiva, têm programas de rádio, fazem campanhas publicitárias e realizam seminários.

Em relação ao Ruanda, existe um Dia do Contribuinte, onde o Presidente da República atribui prémios aos melhores contribuintes. São também realizadas atividades orientadas para a responsabilidade social.

No Senegal, organizam jornadas de informação fiscal, fazem seminários e participam em eventos como a Feira Internacional do Dakar.

No Uruguai, existe um projeto institucional, que permite dar a cada criança em idade escolar, um computador com funcionalidades relacionadas com a Educação Fiscal.

Relativamente à Zâmbia, têm um programa de rádio que aborda questões fiscais. Este programa permite ao contribuinte colocar questões em direto e fazer comentários.

A IOTA – *Intra-European Organisation of Tax Administrations*, é uma organização internacional criada em 1997, sediada em Budapeste virada para o estudo e partilha de experiências entre Administrações Fiscais no contexto europeu. As áreas de política fiscal que esta organização aborda estão viradas para assuntos relacionados com as relações fisco-contribuinte, quer na vertente mais direita de informação ao contribuinte e da melhoria de comunicação e do atendimento, quer na vertente pedagógica de sensibilização para os valores da cidadania fiscal. Esta organização é constituída por mais de 40 Administrações Fiscais, incluindo Portugal.

Numa reunião realizada em setembro de 2009 em Belgrado, na qual Portugal esteve presente, foram referenciadas algumas iniciativas de Educação Fiscal, de países que fazem parte desta organização, tais como:

O programa da Polónia conta com o desenvolvimento de um projeto em torno do “*Entrepreneurship Day*” para alunos no final do ensino secundário.

Na Hungria promovem-se concursos a nível escolar, com a prova final a passar na televisão e também estão a organizar um *site* destinado aos jovens, que inclui uma história sobre os impostos e jogos.

Relativamente à Holanda está a colocar em prática o *know-how* acumulado nesta área, no contexto do “*Taxpayer Education and Services*”.

Em janeiro de 2010, Portugal participou num *Workshop* organizado pela IOTA em Budapeste, com o tema “Educação e serviços aos contribuintes”. O objetivo principal foi dar a conhecer as diversas formas de como os projetos de Educação Fiscal estão a ser desenvolvidos em diferentes países.

O projeto na Alemanha deu maior relevo a conteúdos para professores e à forma de poder interagir com eles. Este projeto teve em linha de conta os currículos escolares, a partir do qual elaboraram cursos e materiais de apoio para os professores. Posteriormente efetuaram a divulgação do programa nas escolas.

Relativamente à Espanha o projeto de Educação Fiscal não está muito desenvolvido e data de 2003, o Programa de Educação Cívico-Tributária e é da competência da Administração Tributária Espanhola, estando centrado nos valores democráticos e na sensibilização para os valores da cidadania. Este programa baseia-se em recursos pedagógicos e podem ser realizados de forma independente:

- Através de uma experiência pessoal, trata de informar crianças e jovens entre os 10 e 16 anos e professores sobre a realidade fiscal, através de umas “*Jornadas de Portas Abertas*” e visitas a centros escolares;
- Através de formação online, mediante um portal de internet, onde professores e alunos têm disponíveis os materiais e recursos para conhecer o sentido, alcance e finalidade dos impostos;
- Ações de formação para os funcionários da Administração Tributária e cursos para professores de diversos níveis de ensino;

- Concursos para jovens, onde estes têm de elaborar um texto sobre um determinado tema, relacionado com os impostos.

No caso da Roménia o projeto foi efetuado em parceria com o Ministério da Educação, onde foi feita a distribuição de *kits* educativos sobre temas tributários. Os referidos *kits* continham um texto sobre a importância e o papel dos impostos, um texto histórico sobre os impostos, um filme educativo e um guia técnico para professores. Em 2005 iniciaram um curso piloto de três horas sobre Educação Fiscal nas disciplinas de Economia e ou Finanças, aplicado a duas escolas secundárias. Realizaram ainda, palestras e encontros nas escolas com a designação “*Let’s do it legal!*”

Um artigo publicado na Revista da IOTA em 2014 – *Tax Tribune*, relativamente ao programa de Educação Fiscal do Azerbaijão, refere que o nível de cumprimento por parte dos contribuintes é de 89,2%, devido aos métodos inovadores que o Ministério dos Impostos colocou à disposição dos contribuintes para os apoiar. As iniciativas são através de ações de sensibilização, ações de formação, *workshops*, conferências e fóruns sobre educação tributária. Disponibilizam também uma variedade de aplicações eletrónicas para procederem ao pagamento de impostos e envio de declarações de rendimentos. Nos últimos 10 anos organizaram um concurso de desenhos e redações sobre impostos feitos por crianças “*Taxes from children’s view*”.

Concluimos, numa perspetiva geral que na maioria dos países, os projetos são dominados por materiais e iniciativas orientados para os jovens e posteriormente para professores. Os objetivos de todas as administrações fiscais são a preparação das gerações futuras, inculcando uma ética fiscal nas crianças em idade escolar e nos estudantes universitários.

2.2.2.3. Educação Fiscal em Portugal

O tema Educação Fiscal, com menos intensidade e sem programa definido, não foi esquecido por Portugal. Com o objetivo de prevenção da fraude e evasão fiscais, foi iniciado em 2007 pela então Direção-Geral das Contribuições e Impostos o Projeto Educação Fiscal, com o intuito de aumentar a consciência cívico-fiscal dos cidadãos. Contudo este projeto não chegou a ser colocado em prática, não tendo passado da fase de lançamento.

Foi desenvolvida uma exposição itinerante em painéis, através do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal, sob a coordenação do Dr. João Paiva Boléo¹⁶, que esteve exposta no átrio do Ministério das Finanças e posteriormente passou por diversos pontos do país, com o apoio das Direções e dos Serviços de Finanças, de Escolas, Lojas do Cidadão e Câmaras Municipais. Anote-se que, em alguns pontos por onde passou a exposição, foram realizadas palestras, conferências e seminários. Além dos painéis, a exposição contava com um espaço multimédia reservado à instalação de equipamento informático, de vídeo e de som, que permitisse a visualização de conteúdos informativos.

Esta exposição foi dirigida aos jovens, futuros contribuintes e apelou-se ao sentido ético e de responsabilidade dos cidadãos para que estejam conscientes das suas obrigações fiscais. Numa entrevista à Ordem dos Contabilistas Certificados, Clotilde Celorico Palma refere que «Os adultos são quem paga impostos mas também é verdade que esses cidadãos-contribuintes são muito influenciados pelos filhos, o que está cientificamente provado. Queremos que as crianças sejam atores nesta questão da educação e cidadania fiscal»¹⁷.

Foi também desenvolvido um logotipo, uma árvore, cujo simbolismo na civilização ocidental, está associado à continuidade da vida. A mesma árvore é apresentada nas quatro estações, tendo cada uma delas um aspeto diferente, associado a uma cor e a um tipo de mensagem, positiva, neutra ou negativa. Como exemplo temos, uma mensagem de cumprimento fiscal que está associada a uma árvore de copa cheia e ou florida e a mensagem que envolve a fraude e evasão fiscais é representada por uma árvore de copa despida e invernal de cor azul.

Os portugueses que visitaram esta exposição ficaram a perceber melhor cada um dos impostos e a sua importância no combate ao défice, como são obtidas as receitas fiscais, como funciona o Orçamento de Estado e como se gastam os dinheiros públicos.

O objetivo desta campanha é fomentar a consciência cívico-tributária na sociedade, especialmente nos jovens, contribuindo desta forma para a divulgação dos valores éticos, de justiça e solidariedade. Para Lopes (2011:27), esta campanha «constituiu ainda um alerta para o papel da Administração Fiscal e o seu desempenho, não apenas no exercício da sua função coactiva, mas também na sua função de agente socializador, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária».

Além desta exposição foram também criados outros materiais, nomeadamente:

¹⁶ Disponível para consulta em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/quem_somos/noticias/news_070209_edu_fiscal.htm

¹⁷ Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados, nº 189 de dezembro de 2015

- Um jogo de tabuleiro para maiores de 12 anos, **“Tax Bem! – o jogo da Educação Fiscal”**, um jogo “entre” o jogo da Glória e o Trivial Pursuit, com um grafismo atraente, da responsabilidade da artista Danuta Wojciechowska, enriquecido com perguntas, com vista a alcançar a cidadania, ficando a conhecer os deveres fiscais dos cidadãos, os seus direitos e a aplicação dos impostos;
- Um livro **“Impostos: Noções Essenciais”**, da autoria do Subdiretor-Geral Dr. José Hermínio Paulo Rato Rainha, uma introdução aos impostos e ao sistema fiscal português;
- Um livro de banda desenhada **“Os Pesadelos Fiscais de Porfírio Zap”**, como se pode observar na Figura 2.1, elaborado por José Carlos Fernandes, para sensibilizar os contribuintes para a importância do cumprimento das obrigações fiscais;
- Um conto infantil para crianças denominado **“Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos”**, conforme a Figura 2.2, da autoria de dois funcionários da AT, Luís Ferrão e Bruno Bengala, sublinhando a injustiça e as consequências negativas do não pagamento dos impostos.

Na altura o *feed-back* que foi possível obter da realização das atividades e iniciativas, demonstraram que houve uma boa receptividade por parte do público.

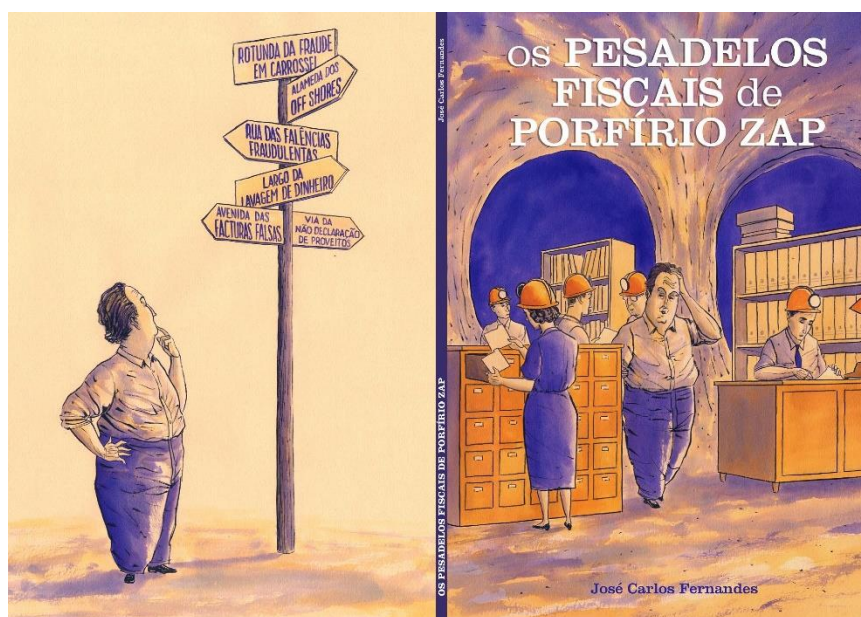


Figura 2.1 - Livro de Banda Desenhada - "Os Pesadelos Fiscais de Porfírio Zap"

Fonte: Autoridade Tributária Aduaneira

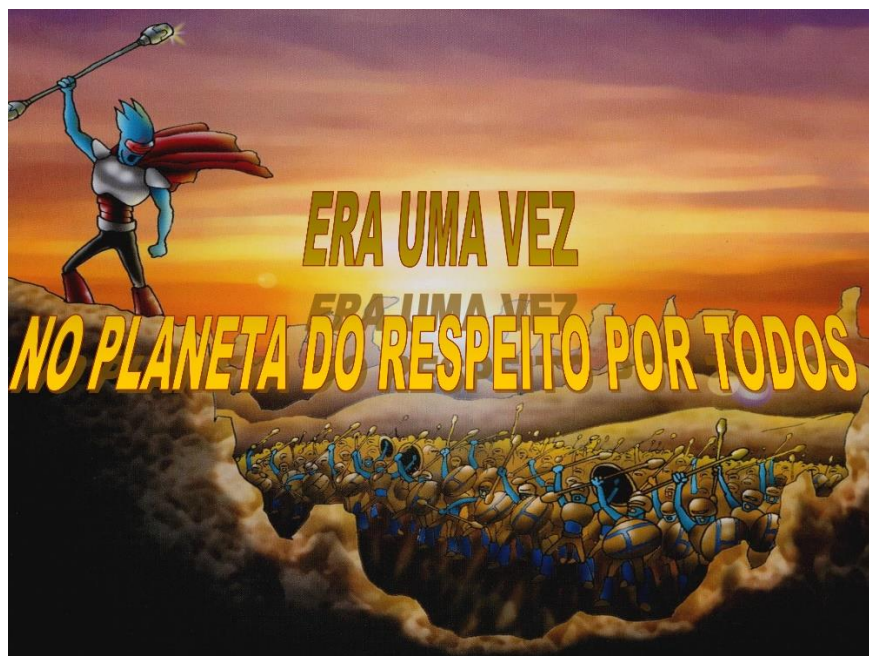


Figura 2.2 - Conto Infantil - "Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos"

Fonte: Autoridade Tributária Aduaneira

Ainda em 2007, a Administração Tributária lançou uma campanha publicitária através de anúncios nos canais de televisão, na rádio, imprensa e internet, designada – **“Peça a Factura”**, com o objetivo de sensibilizar os cidadãos para o cumprimento das obrigações fiscais, incentivando assim, os cidadãos a solicitarem a fatura relativamente a todos os bens ou serviços adquiridos.

No relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, elaborado em outubro de 2009, já era evidente a necessidade de desenvolver ações de Educação Fiscal, através da inserção nos programas escolares.¹⁸

Num outro relatório, referente ao combate à fraude e evasão fiscais de 2010 propunha-se a «criação de programas de Educação Fiscal em escolas e associações».¹⁹

¹⁸ **Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal** [Consult. 23 set. 2015]. Disponível em URL: <http://www.ideff.pt/xms/files/GPFRelatorioGlobal_VFfinal.pdf>

¹⁹ **Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010** [Consult. 23 set. 2015]. Disponível em URL: <<http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2B68EBF3-2301-48C0-818A6D0E3CCAA8CC/0/relatoriodecombateafraudeeevasaofiscaisde2010.pdf>>

Deduz-se destes relatórios que há conhecimento da importância da implementação de um programa de Educação Fiscal em Portugal, logo, é necessário continuar o percurso que se iniciou, com o apoio do Ministério da Educação.

Atualmente está a decorrer um projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal, integrado numa investigação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, do Centro de Investigação de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, e do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde, em conjunto com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra e a Faculdade de Economia de Coimbra, patrocinados pela Ordem dos Contabilistas Certificados. Sobre o assunto referem Palma e Pita (2016:39)

[p]retende-se lançar um projecto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal e trocar experiências sobre tão relevante matéria, bem como apresentar um projecto de Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal, pretendendo-se, para o efeito, celebrar protocolos com os Ministérios das Finanças e da Educação.

No decorrer desta investigação já foram realizados três Congressos Internacionais de Cidadania e Educação Fiscal e publicados três livros relacionados com a Educação Fiscal, nomeadamente “*A Joaquinha e os Impostos - Uma história de Educação Fiscal para crianças*”, “*A Joaquinha e os impostos – Uma história de Educação Fiscal para adolescentes*” e “*A Joana e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal na universidade*”, das autoras Clotilde Celorico Palma, Ana Maria Rodrigues e Cidália Maria da Mota Lopes respetivamente, conforme as Figuras 2.3, 2.4 e 2.5.

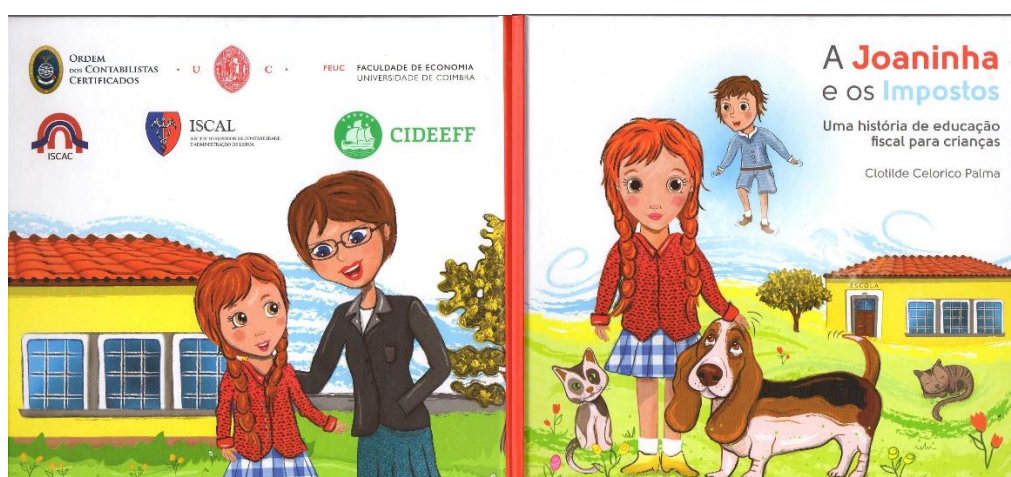


Figura 2.3 - Livro "A Joaquinha e os Impostos-Uma história de Educação Fiscal para crianças"
Fonte: Palma, Clotilde Celorico



Figura 2.4 – Livro “A Joaquinha e os impostos – Uma história de Educação Fiscal para adolescentes”

Fonte: Rodrigues, Ana Maria



Figura 2.5 – Livro “A Joana e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal na universidade”

Fonte: Lopes, Cidália Maria da Mota

2.3. Cultura fiscal do cidadão

O termo cultura é muito abrangente e pressupõe várias áreas. O próprio conceito sociológico não se limita ao domínio da sociologia.

O Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, define cultura no campo da sociologia, como o «conjunto de costumes, práticas, comportamentos que são adquiridos e transmitidos socialmente de geração em geração».

Nas palavras de Soares (2004:26)

[a] **cultura fiscal** é um dos aspectos 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 colectivas, numa articulação de múltiplos interesses individuais e colectivos, 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 actores sociais, que intervêm na realidade fiscal de um País.**

A cultura fiscal deriva da convergência entre a Sociologia Fiscal e a Psicologia Fiscal. Relativamente à Sociologia Fiscal, esta tem como objetivo explicar os processos sociais que estão subjacentes à realidade fiscal, enquanto que a Psicologia Fiscal está relacionada com o conjunto de ideias, sentimentos e percepções dos cidadãos na qualidade de contribuintes. Assim sendo, estas duas áreas complementam-se, contribuindo para um melhor conhecimento das instituições, da percepção, atitudes, motivações e comportamentos dos cidadãos face às suas obrigações fiscais.

Para que uma política fiscal se torne eficaz é necessário contar com o legislador, que cria a lei e com o seu destinatário. A Administração Tributária deverá ter em conta a Sociologia e a Psicologia Fiscal, uma vez que constituem um instrumento básico de orientação e tomada de decisões.

Relativamente à cultura fiscal, Sá (2013:75) refere que:

[a]lguns estudos empíricos encontraram diferenças no cumprimento fiscal entre culturas diversas (...). Estas divergências são derivadas de diferenças no modo de atuar da Administração Fiscal e nas atitudes dos indivíduos perante o governo. Torgler e Schneider (2004) reconhecem que o efeito da variável cultura é melhor percecionado se o mesmo for analisado dentro de um país, ao invés das comparações entre países. Os mesmos autores analisaram o efeito da variável cultura na moral tributária na Espanha, Bélgica e Suíça. O interesse em proceder a esta análise nestes países reside nas diferenças culturais existentes internamente nas suas sociedades. Os resultados mostram que a cultura não influencia

significativamente a moral tributária. Contudo, existe uma forte relação entre a cultura e as instituições, que, por sua vez, têm um forte impacto na moral tributária.

Em suma, enquanto cidadãos seria importante que existisse uma verdadeira cultura de cidadania, relativamente a matérias fiscais.

2.3.1. A consciência cívico – fiscal

A cultura fiscal conjuga-se com a consciência cívico fiscal dos contribuintes, recaindo sobre o cumprimento das obrigações fiscais. A nossa sociedade percebe muito bem a sua responsabilidade, relativamente aos assuntos fiscais. Independentemente das críticas que fazem ao Estado, (falha dos poderes públicos e das diversas instituições políticas no desempenho do seu papel exemplar e socializador), reconhecem que os portugueses têm pouca consciência cívica, relativamente ao cumprimento das obrigações tributárias. Exigem muito quanto aos direitos, mas em relação às obrigações as responsabilidades são escassas.

Num estudo exploratório sobre a perceção social da fiscalidade em Portugal efetuado por Domitília Soares, foram entrevistados vários grupos de cidadãos, de áreas distintas, tendo concluído a existência de “pouca consciência cívica, no que respeita ao cumprimento das obrigações fiscais”. Assim a autora solicita a “colaboração entre a Administração Fiscal e o Ministério da Educação com o objectivo de fomentar a consciência cívico - fiscal, nas faixas etárias mais jovens da população” (2004: 201).

Neste mesmo estudo relativamente ao cumprimento tributário foi constatado que existem desigualdades no cumprimento das obrigações tributárias, devido a existirem atividades de uns grupos de contribuintes que são fiscalmente mais controladas do que as de outros, por isso, ainda que todos quisessem praticar a evasão fiscal, uns podem ocultar mais facilmente do que outros. Soares (2004:201), considera que «**os trabalhadores por conta de outrem, como sendo o grupo fiscalmente mais honesto**, porque os seus rendimentos salariais estão administrativamente mais controlados, mediante o mecanismo da retenção na fonte».

2.3.2. A moralidade fiscal

Os sistemas tributários e os impostos têm séculos de existência e possivelmente a fraude e evasão fiscais são tão antigas quanto estes. Apesar disso, na nossa sociedade ainda existe uma certa moral para o cumprimento, com a entrega dos impostos. Para Lopes (2011:14),

[a]s normas e os valores sociais são decisivos para o contribuinte. Os valores morais, sendo normas “biológicas” herdadas e socialmente inculcadas, são subestimadas como uma componente explicativa de conduta fiscal. Estes valores morais são subestimados em relação ao seu efeito na influência do seu comportamento. A maneira como um contribuinte é tratado, as atitudes, as burocracias, podem originar variados comportamentos entre educações distintas.

É verdade que nem todos os contribuintes revelam a mesma atitude e comportamento perante o pagamento de impostos. Existem uns contribuintes que não fazem qualquer esforço para reduzir os seus impostos e que não estão dispostos a praticar a fraude e evasão, dado que consideram que têm o dever cívico de pagar impostos, já que beneficiam dos serviços públicos e caso contrário, afetariam a eficiência do Estado e existem outros contribuintes, que com o intuito de reduzir a sua carga fiscal realizam práticas fraudulentas. Sobre o assunto Lopes (2008: 66) refere que «a atitude de cumprir ou não cumprir depende fundamentalmente da predisposição dos contribuintes para pagar os seus próprios impostos, bem como dos seus conhecimentos para poder cumprir com todas as obrigações fiscais que o sistema fiscal exige».

Torgler (2005) determina a moral tributária como “a motivação intrínseca para pagar impostos. É a vontade ou obrigação moral dos indivíduos para pagar impostos ou a sua crença em contribuir para a sociedade através do pagamento de impostos”. Cada cidadão possui uma consciência moral que influencia as suas atitudes.

As atitudes dos contribuintes face às obrigações tributárias são tidas em consideração pelo contexto social e institucional que estão à sua volta. Assim, a moralidade fiscal está ligada a determinados fatores sociais, psicológicos e políticos. Estes fatores implicam que os incentivos ao cumprimento fiscal possam não produzir os efeitos desejados. Para tal é necessário criar programas educativos e cívicos para que os cidadãos percebam qual o impacto do seu cumprimento e que determinados atos são anti sociais.

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

O Estado também desempenha um papel muito importante, deve de agir com respeito perante os contribuintes e atuar de modo a evitar que os contribuintes honestos se sintam explorados. A cooperação e a boa vontade por parte dos contribuintes são fundamentais para que a Administração Fiscal tenha sucesso nas funções que desempenha. Sá e Martins concluem que (2013:257)

[u]m maior envolvimento dos cidadãos no processo político permite construir uma relação mais próxima entre eles e o Estado. Deste modo, a identificação dos contribuintes com o Estado aumenta e a sua vontade de pagar impostos torna-se mais visível. Assim, compreende-se que uma atitude democrática forte e um maior envolvimento dos cidadãos tenham um efeito positivo no nível de moral tributária dos contribuintes.

Sobre o assunto, Maciel (2011:7) refere que

[o]utra vertente da moralidade tributária do Estado é a transparência da Administração, em virtude do que ela se obriga a prestar contas de suas atividades à sociedade, com uso intensivo dos meios de comunicação, dizer o que fez e o que não fez, e sujeitar-se à avaliação pública do seu desempenho por meio de auditorias independentes.

Para a compreensão do cumprimento fiscal são importantes os contributos das áreas do direito, sociologia e psicologia, originando um melhor entendimento por parte do cidadão e uma maior motivação à decisão do contribuinte. Existem determinadas variáveis, tais como, a idade, género, educação, rendimento e moralidade que podem explicar o comportamento dos contribuintes. Para Martins e Sá (2013:246), «é possível que a moral tributária seja o fator decisivo para a compreensão do nível de honestidade observado nos contribuintes».

Numa análise empírica sobre as atitudes dos contribuintes em relação ao pagamento de impostos, Torgler e Schneider (2005)²⁰, nomeadamente em relação ao nível da moral tributária dos contribuintes portugueses, no período de 1990-1993, 39,4% dos inquiridos no *World Value Survey*, afirmaram que a “fraude nunca é justificável”. De acordo com os dados recolhidos do EVS, para o período de 1999-2001 a percentagem subiu para 54,4%. Conclui-se que em aproximadamente 10 anos, Portugal teve um aumento significativo no nível da moral tributária, como demonstra a Tabela 2.1.

²⁰ **Attitudes Towards Paying Taxes in Austria: An Empirical Analysis** [Consult. 25 abr. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/torglerempirica.pdf>>

Tabela 2.1 – Nível Moral Tributária na Europa Ocidental de 1990 a 2001

País	WVS 1990-1993	EVS 1999-2001
Áustria	0,623a)	0,604b)
Bélgica	0,343	0,392
Dinamarca	0,573	0,656
Finlândia	0,403	0,504
França	0,465	0,49
Alemanha	0,536	0,577
Grã-Bretanha	0,534	0,555
Islândia	0,56	0,579
Irlanda	0,488	0,591
Itália	0,552	0,566
Irlanda do Norte	0,679	0,607
Holanda	0,441	0,467
Noruega	0,431	
Portugal	0,394	0,544
Espanha	0,561	0,527
Suécia	0,564	0,502
Suíça	0,634	
Média aritmética	0,517	0,544

a) Frequência: 902 observações para a escala de moral tributária 1;

545 para a escala 0; número total de observações:1.447.

b) Frequência: 904 observações para a escala de moral tributária 1;

593 para a escala 0; número total de observações:1.497.

Fonte: Torgler e Schneider (2005) para os anos de 1990 e 2001

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) realizou recentemente um estudo sobre as atitudes fiscais dos contribuintes em relação ao cumprimento, em que os contribuintes foram questionados sobre a imoralidade da evasão e fraude fiscal da seguinte forma: “Do you believe that tax evasion is immoral?”²¹ Os resultados obtidos variaram entre 40% a 50% entre os vários países.²² Devidos aos resultados obtidos, os governos apelam cada vez mais aos contribuintes para o valor da moral e para cumprirem com o dever do pagamento dos impostos.

²¹ «Tradução livre do autor: Você acredita que a evasão fiscal é imoral?»

²² OCDE (2006), **Tax Policy Design and Evasion**, Centre for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, CTPA/CFA/WP2 (2006)8, Paris, OECD Publications, p.20, obra citada por Lopes, Cidália (2008), **Quanto custa pagar impostos em Portugal? Os custos de cumprimento da tributação do rendimento.**

2.3.3. A evasão e a fraude fiscais

As sociedades atuais atravessam um grave problema de evasão e fraude fiscais. Com a atual crise económica e com o conseqüente aumento da carga fiscal existente, os contribuintes de forma consciente e intencional, procuram aumentar o seu rendimento disponível, furtando-se do pagamento de impostos devidos ao Estado. Estes comportamentos evasivos e fraudulentos dos contribuintes violam os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade e da justiça material, conforme o Artº 5, nº 2 da LGT., desregulam os mercados impedindo a diminuição do défice da dívida pública e dificultam a construção de um Estado Social de Direito.

Algumas das práticas mais utilizadas são a evasão fiscal, a fraude fiscal e a *tax flight*. A evasão fiscal *extra legem*, que corresponde à prática de atos ou negócios lícitos, mas que a lei considera como não sendo conformes com a substância da realidade económica que lhe está subjacente, por serem excessivos. Nas palavras de Pombo (2007: 29)

[a] evasão fiscal consistirá, então, no resultado de uma acção ou omissão jurídico-fiscal, especialmente ardilosa, dirigida à obtenção de uma situação tributária mais favorável, conseguindo-se por ela, que não pela concessão de um formal benefício fiscal, evitar o pagamento do imposto, reduzi-lo ou retarda-lo.

Segundo Pereira (2011:439)

[a]s modalidades de evasão fiscal são constituídas por actos e contratos atípicos ou anormais que têm por objectivo, ou um dos seus principais objectivos, a diminuição dos impostos a pagar. As práticas evasivas aproveitam-se com frequência de lacunas da lei ou de disposições legais deficientemente formuladas, mas também acontece que muitas vezes se servem da letra da lei para fins diversos daqueles que o legislador tinha em mente.

Nas situações de abuso, a lei vai evitar o resultado pretendido pelos contribuintes utilizando a Cláusula Geral Anti-Abuso prevista no artigo 38º da LGT, por considerar um planeamento fiscal abusivo. Para prevenir e combater o planeamento fiscal abusivo, foi publicado em Portugal o Decreto-Lei nº 29/2008 de 5 de fevereiro, que estabelece deveres de comunicação, informação e esclarecimento à administração tributária.

Com o objetivo de reduzir a evasão fiscal, na opinião de Costa (2010:197) «a melhoria dos serviços e prestações sociais públicos seria decerto a circunstância mais capaz de dar novo ânimo ao postulado da auto-tributação e de reduzir a evasão fiscal».²³

²³ COSTA, Miguel João de Almeida – **A Fraude Fiscal como crime de aptidão. Facturas falsas e concurso de infracções.**

Por sua vez, a fraude fiscal, é o conjunto de práticas ilícitas, para reduzir o montante do imposto a pagar, como resultado da utilização de métodos ou comportamentos contrários à lei. A noção de fraude fiscal é ampla, mas para Pereira (2011:444)

[v]iolação direta da lei fiscal, permitindo ao contribuinte escapar, total ou parcialmente, à liquidação ou ao pagamento do imposto ou ao controlo fiscal, ou não entregar uma prestação tributária cobrada a terceiros ou ainda obter indevidamente benefícios fiscais, reembolsos ou qualquer outra vantagem patrimonial.

Para Martins e Sá (2013: 259) «A *tax flight* diz respeito à realocização da residência fiscal, sem que a isso corresponda uma efetiva transferência de atividades empresariais, apenas com o objetivo de diminuir a carga fiscal que sobre elas incide, por exemplo recorrendo à utilização de regimes fiscais privilegiados».

A evasão e fraude fiscais, muitas vezes designada “fuga ao fisco”, tem na sua origem diversos fatores, nomeadamente económicos, sociológicos, psicológicos, morais e religiosos e técnicos. O seu estudo irá ser efetuado em pormenor no subcapítulo relativo ao “comportamento dos contribuintes”.

Para combater a evasão e fraude fiscais é necessária a cooperação de todos os cidadãos. Nas palavras de Sanches (2010:55)

[a] função atual da Administração Fiscal já não é tanto a aplicação da lei fiscal mas sim a *verificação e controlo da sua aplicação pelos particulares*: o comportamento destes em matéria fiscal está hoje minuciosamente regulado mediante a atribuição normativa de deveres de cooperação – deveres de declaração.

No estudo exploratório referido anteriormente a autora refere,

[c]onsidera-se que o elevado índice de evasão fiscal é um problema muito grave, pelo que haveria que enfrentá-lo rapidamente e não só com medidas técnicas, mas inclusive com uma decidida vontade política, porque também se estima que a **persistência da desigualdade no cumprimento fiscal reflita a incapacidade do Estado, em fazer frente a certos contribuintes ou grupos de contribuintes, cujas atividades económicas são mais difíceis de controlar.** (2004:202)

Este fenómeno da evasão e fraude fiscais acarreta graves custos para o Estado e para os cidadãos, resultando numa diminuição de receita fiscal e por consequência uma diminuição da utilidade social. Assim, a principal consequência da evasão e fraude fiscais é a não efetivação do princípio da igualdade e justiça fiscal. Devido a esta “fuga aos impostos” a carga fiscal é deslocada dos contribuintes que não pagam para os que pagam.

Como o Estado necessita de receita, então sobrecarregam os contribuintes cumpridores. Outra das consequências é a nível económico, dado que o nível de informalidade contribui para a falta de competitividade. Para Lopes (2008: 94)

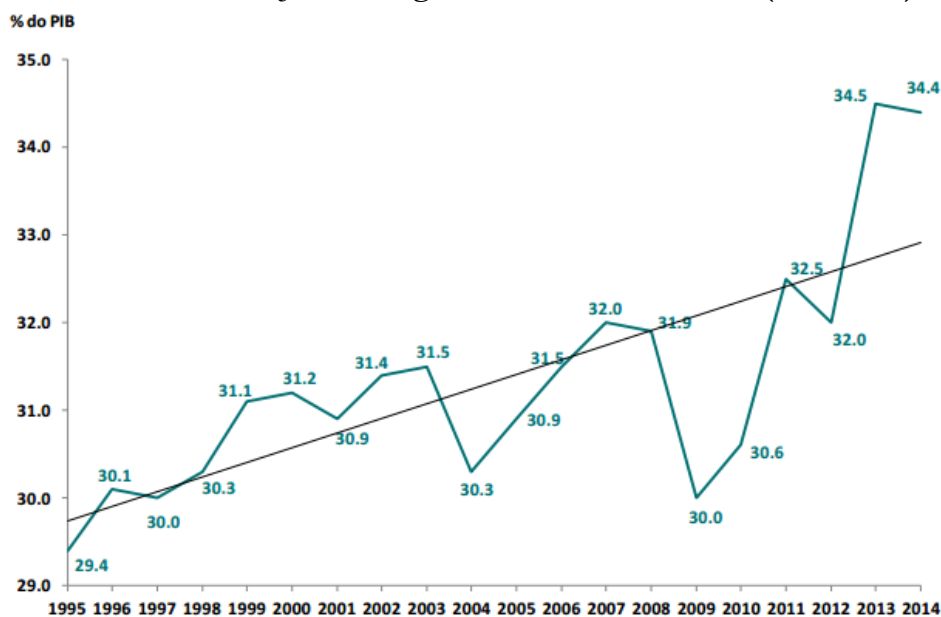
[n]o plano da economia, o não cumprimento falseia as regras da concorrência com grave prejuízo para os empresários cumpridores, que dificilmente poderão competir num mercado em que os mecanismos da formação dos preços são sistematicamente alterados por aqueles que se auto-excluem das suas obrigações fiscais.

Assim, é evidente a existência de uma relação conflituosa entre o Estado e o contribuinte, por um lado o Estado tem legalmente o direito de cobrar impostos, por outro, o contribuinte deseja estar sujeito a uma tributação justa e com direito a benefícios sociais.

Como a tendência é o aumento da carga fiscal, conforme podemos confirmar no Gráfico 2.1, desde 1995 tem crescido consecutivamente em Portugal, à excepção dos anos de 2004 e 2009, que registaram reduções, logo, é evidente o agravamento da relação do contribuinte com o Estado, bem como, uma maior tendência para a fuga ao pagamento dos impostos.

Após a diminuição verificada em 2012, a carga fiscal voltou a aumentar em 2013 e 2014, e as receitas fiscais tiveram um aumento substancial.

Gráfico 2.1 – Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2014 (% do PIB)



Fonte: INE – Estatísticas das Receitas Fiscais (1995 - 2014)

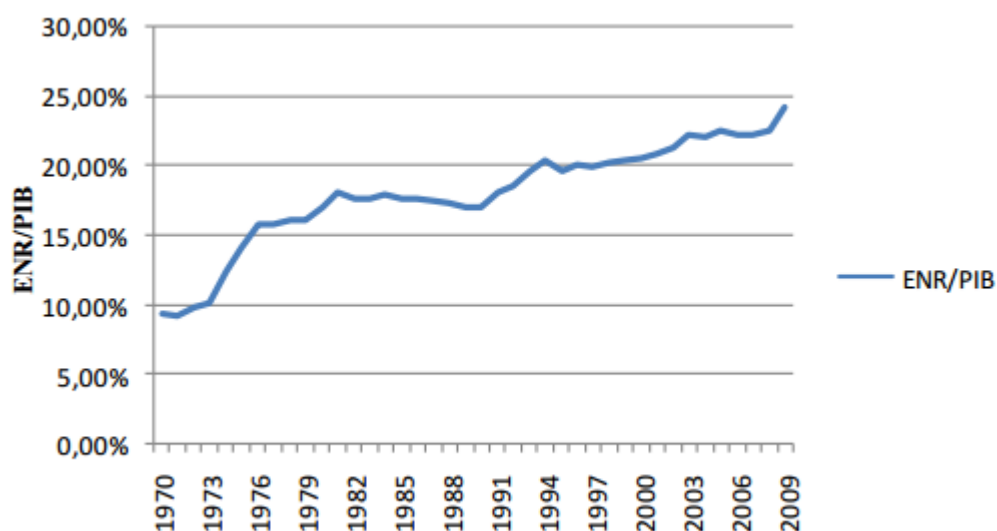
Outra das consequências, é quando as entidades retêm impostos a terceiros e não fazem as devidas entregas ao Estado e ainda a degradação da cidadania. Sobre o assunto Pereira (2011: 448)

[n]um 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. Quando o pagamento dos impostos não é assumido como um dever é todo o ambiente social que se degrada.

Em Portugal a tributação incide sobre o rendimento real, quer para os singulares quer para os coletivos. Esta situação associada ao facto de a tributação ser por meios declarativos, leva a que muitos contribuintes possam omitir ou a não declarar os seus rendimentos ou a atividade económica, é a denominada economia não registada (ENR). O cálculo da ENR é muito importante para verificar a situação do sistema tributário de um país, mas de grande dificuldade, dado que se estamos em economia não registada, temos poucos elementos para a poder determinar.

No Gráfico 2.1, podemos verificar a ENR em Portugal como percentagem do PIB oficial no período de 1970 a 2009, tendo evoluído de 9.3% para 24.2% respetivamente. Apesar da descida ligeira observada durante os anos 2005-2007, a partir de 2008 verifica-se novamente uma subida e em 2009, atingiu o valor mais alto de todo o período em estudo, 24.2% do PIB oficial.

Gráfico 2.2 - ENR em Portugal como percentagem do PIB oficial 1970-2009



Fonte: Gonçalves (2010) para os anos de 1970 e 2009

O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017 dispõe que «Um combate eficiente à economia paralela baseia-se no estabelecimento de um clima de confiança mútua entre o Estado e os cidadãos, do reforço dos laços entre o Estado e os organismos da sociedade civil, bem como a facilitação do cumprimento das obrigações».

Sobre a economia paralela, Gonçalves (2010:1) «Em todos os países do mundo existe uma parte da economia, chamemos-lhe Economia Não Registada (ENR), cuja actividade não é reflectida na contabilidade nacional, sendo o seu tamanho, causas e consequências variáveis de país para país».

A tabela 2.2, reflete os valores que atingem a economia paralela em alguns países da OCDE. Pela análise da tabela, verificámos que nos últimos anos tem existido um aumento da economia paralela, em percentagem do PIB, em diversos países da OCDE, sendo o aumento mais significativo em países como a Grécia, Itália, Espanha e Portugal.

Tabela 2.2 – Economia paralela, em percentagem do PIB, em alguns países OCDE

Países OCDE	1989/90	1994/95	1997/98	1999/2000	2001/2002	2002/2003
Alemanha	11,8	13,5	14,9	16	16,3	16,8
Austrália	10,1	13,5	14	14,3	14,1	13,8
Austria	6,9	8,6	9	9,8	10,6	10,8
Bélgica	19,3	21,5	22,5	22,2	22	21,5
Canadá	12,8	14,8	16,2	16	15,8	15,4
Dinamarca	10,8	17,8	18,3	18	17,9	17,5
Espanha	16,1	22,4	23,1	22,7	22,5	22,3
EUA	6,7	8,8	8,9	8,7	8,7	8,6
Finlândia	13,4	18,2	18,9	18,1	18	17,6
França	9	14,5	14,9	15,2	15	14,8
Holanda	11,9	13,7	13,5	13,1	13	12,8
Grã-Bretanha	9,6	12,5	13	12,7	12,5	12,3
Grécia	22,6	28,6	29	28,7	28,5	28,3
Irlanda	11	15,4	16,2	15,9	15,7	15,5
Itália	22,8	26	27,3	27,1	27	26,2
Japão	8,8	10,6	11,1	11,2	11,1	11
Nova Zelândia	9,2	11,3	11,9	12,8	12,6	12,4
Noruega	14,8	18,2	19,6	19,1	19	18,7
Portugal	15,9	22,1	23,1	22,7	22,5	22,3
Suécia	15,8	19,5	19,9	19,2	19,1	18,7
Suiça	6,7	7,8	8,1	8,6	9,4	9,5
OCDE (média)	13,2	15,7	16,7	16,8	16,7	16,4

Fonte: Schneider, F.; Kinglmair, R. (2004), “Shadow economies around the world: what do we know?”, in: Working paper n° 2004-03, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz.

O *tax gap* é um indicador que representa a diferença entre as receitas fiscais arrecadadas e as receitas fiscais potenciais. Este indicador mede o grau de não cumprimento incorrido pelos contribuintes. Um estudo realizado pela União Europeia sobre o GAP do IVA, demonstra que Portugal ocupa o 6º lugar no ranking dos países com nível de evasão fiscal mais baixa, de entre os 26 países da União Europeia. Este estudo também revela que o nível de evasão fiscal em IVA em Portugal, foi de 8% em 2012, conforme a Tabela 2.3.

Para combater a fraude e evasão fiscais em Portugal, o governo tem introduzido medidas inovadoras, que têm permitido o aumento da receita fiscal e a consequente diminuição do *Tax Gap*. A motivação por parte dos contribuintes para o cumprimento das normas pode ser um instrumento importante para o aumento do nível de cumprimento e consequente redução do *Tax Gap*.

Tabela 2.3 – Tabela - Gap IVA (percentagem de VTTL)

Países	2009	2010	2011	2012
Alemanha	9	10	10	10
Áustria	9	11	13	12
Belgica	12	12	12	10
Bulgária	25	22	24	20
Dinamarca	7	7	8	8
Eslováquia	34	36	33	39
Eslovénia	13	11	9	9
Espanha	33	13	19	18
Estonia	10	11	14	14
Finlândia	5	9	5	5
França	19	15	14	15
Grécia	33	29	38	33
Holanda	8	0	4	5
Hungria	24	24	24	25
Irlanda	16	11	12	11
Itália	36	29	32	33
Letónia	43	35	37	34
Lituânia	44	38	36	36
Luxemburgo	3	4	5	6
Malta	25	28	29	31
Polónia	21	18	19	25
Portugal	14	12	11	8
Reino Unido	13	12	10	10
República Checa	19	23	17	22
Roménia	50	45	44	44
Suécia	3	3	4	7
EU-26	19	15	16	16

Source: Own Calculations

Fonte: Relatório Comissão Europeia 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States

O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017 refere que as Administrações Tributárias devem adotar estratégias para incentivar o cumprimento das obrigações fiscais e o aumento dos níveis de cumprimento voluntário e por sua vez, dissuadir, detetar e penalizar o incumprimento. O referido Plano (2015:6)

[m]arca a abertura de uma nova era no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras. Com ele o paradigma de ação do combate é alterado, mediante o reconhecimento de duas importantes inovações:

- i) O papel da cidadania: 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;
- ii) A antecipação da intervenção da administração fiscal: O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira inicia-se antes mesmo da ocorrência dos factos sujeitos a imposto, não tendo necessariamente a administração fiscal que aguardar pela ocorrência do incumprimento para intervir, como no paradigma clássico. A ação da administração deve ser contemporânea com a atividade económica. Este Plano faz antecipar em vários anos a intervenção da administração fiscal, desde o momento posterior ao incumprimento, para o momento anterior à ocorrência dos factos geradores do imposto, no desenrolar da atividade económica.

Com o intuito de reforçar o combate à fraude e evasão fiscais e à economia paralela, o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017, tem os seguintes objetivos:

- Melhorar os indicadores de eficácia e eficiência do combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira
- Aumentar o número de contribuintes e operadores económicos integrados no sistema
- Aumentar a equidade fiscal
- Reprimir a fraude, reduzindo comportamentos ilícitos
- Promover o sancionamento dos ilícitos criminais ou contraordenacionais

Em suma, apesar do reforço das várias medidas de combate à fraude e evasão fiscais, ainda existe um certo desinteresse face à evasão tributária, o que contribui para um ciclo vicioso, do

qual resultam diferentes fatores que provocam um aumento dos comportamentos evasivos dos contribuintes. O constante aumento de impostos, as perdas de utilidade social e o sentimento de impunidade levam ao abandono dos valores cívicos e morais e conseqüentemente o aumento da evasão, cada vez mais difícil de combater.

2.4. Os custos de cumprimentos de um sistema fiscal

O financiamento da despesa pública é efetuado através da cobrança de impostos. São os contribuintes cumpridores que, ao pagarem os seus impostos, fazem com que o Estado obtenha recursos para o financiamento do setor público. Nas palavras de Pereira (2011:66), «os princípios que modernamente são assumidos como devendo enquadrar um sistema fiscal e que os autores de qualquer reforma fiscal procuram ter em conta e que são: equidade, eficiência económica e simplicidade».

Os pagamentos originam custos, tais como: de redução da capacidade económica, de eficiência, administrativos e de cumprimento.

O custo de redução da capacidade económica parece ser aquele que é o mais evidente, uma vez que são os custos e os sacrifícios associados ao pagamento de impostos por parte dos contribuintes.

Relativamente aos custos de eficiência, segundo Santos (1995:34)

[r]esultam do facto de os impostos arrastarem consigo modificações nos comportamentos económicos eficientes dos agentes – indivíduos ou empresas – actuando, por exemplo, como desincentivo ao esforço, à iniciativa ou ao risco, e alterando as escolhas ao nível do consumo e da produção («efeito-substituição»).

Assim, estamos perante uma situação de eficiência económica quando não se consegue melhorar o bem-estar de um indivíduo, sem piorar o bem-estar de outro.

Uma das tarefas do governo é a recolha e a cobrança de impostos. Associados a estas tarefas estão os denominados custos administrativos.

Por fim, os custos de cumprimento, são o conjunto das várias despesas suportadas pelos contribuintes para o pagamento de impostos e por sua vez, para o cumprimento das obrigações fiscais.

Na manutenção e funcionamento do sistema fiscal, ocorrem custos, são os denominados custos de funcionamento, que não são mais do que, o somatório dos custos administrativos e de cumprimento.

Num momento inicial, pensavam que os custos de cumprimento do sistema fiscal eram de reduzido valor e sem importância, mas com o passar dos tempos, começou a surgir um certo interesse para a quantificação destes custos. Apesar do dispêndio que possam ocorrer com estas investigações, já existem a nível internacional várias investigações, com o objetivo de minimizar as suas preocupações e de perceber quais os efeitos da fiscalidade e da necessidade da diminuição da despesa pública. Segundo Lopes (2008: 27),

[a] minimização dos custos e perdas de bem-estar gerados pelo sistema fiscal constitui hoje especial preocupação dos decisores públicos, ainda que sejam bem conhecidas as dificuldades em estabelecer o adequado equilíbrio entre, por um lado, a busca de maior eficiência, simplicidade e neutralidade e, por outro, o imperativo, não menos relevante socialmente, da equidade e da justiça fiscal.

A Figura 2.6, apresenta a estrutura dos custos de tributação.

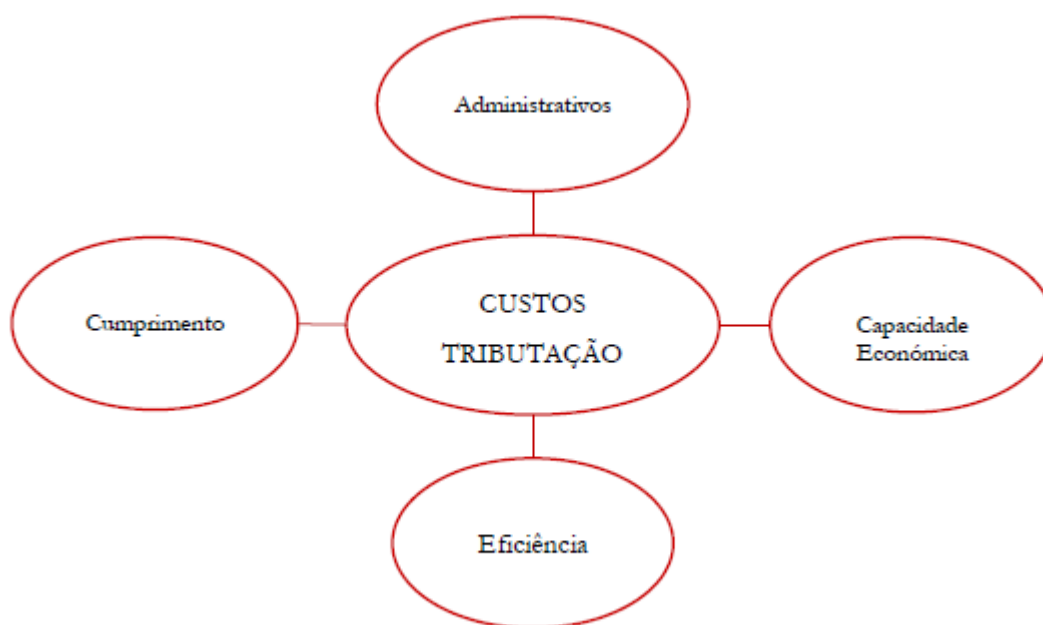


Figura 2.6 - Custos de Tributação

Uma vez que os custos de cumprimento do sistema fiscal, implicam um conjunto de diversos custos, seguidamente vamos conceber a distinção entre os custos que incidem no setor público

e no setor privado, para depois proceder à distinção entre os custos administrativos e os custos de cumprimento.

2.4.1. Os custos públicos

Como já referido anteriormente, os custos do setor público em resultado de um imposto, são os gastos suportados pelo Estado com o funcionamento do sistema fiscal.

Os custos administrativos são os custos do setor públicos gastos na administração do sistema fiscal, que incluem, a recolha e cobrança de impostos, salários da Administração Fiscal, materiais e equipamentos. Para Lopes (2008: 31),

[o]s custos legislativos da introdução de novas leis fiscais, bem como os custos legais, com a interpretação da lei e o cumprimento fiscal nos tribunais, e os custos de oportunidade resultantes dos “empréstimos sem juros”, estão, por conveniência prática, habitualmente fora da definição de custos administrativos.

Para proceder à medição destes custos administrativos, é utilizada uma taxa de gestão fiscal. Esta taxa é obtida pelo rácio entre os custos administrativos e as receitas fiscais. Esta taxa de gestão fiscal é muito utilizada para fazer comparações internacionais sobre a eficiência das administrações fiscais.

2.4.2. Os custos privados

O cumprimento por parte dos contribuintes com as suas obrigações fiscais, também acarreta custos. O mais evidente para os contribuintes é a nível financeiro, através do pagamento de impostos. Associado a este, estão os custos sociais e de bem-estar.

Os custos de cumprimento dividem-se em: outros custos monetários, custos de tempo e os custos psicológicos. (Sandford,1989 *apud* Lopes, 2008).²⁴

Segundo Lopes (2008), os custos monetários além do pagamento de impostos, também englobam as despesas relacionadas com guias fiscais, comunicações e com a avença de consultores, que os contribuintes recorrem para o cumprimento das obrigações fiscais.

²⁴ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), Administrative and Compliance Costs of Taxation, Bath, Fiscal Publications

Relativamente aos custos de tempo, estes correspondem ao valor gasto pelos contribuintes no cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente no pedido de esclarecimentos (AT, amigos, familiares) e no arquivo e preenchimento da documentação referente às declarações de rendimentos.

Por último temos os custos psicológicos, que devido à incerteza e angústia dos contribuintes no processo de cumprimento das suas obrigações, acabam por recorrer a profissionais para poderem diminuir a sua ansiedade e estes transformam-se em custos monetários. Para muitos contribuintes, as causas dos custos psicológicos são: a complexidade do sistema fiscal e a pressão de serem inspecionados pela AT. Segundo Soares (2004: 205)

[o] sistema fiscal português é, maioritariamente, entendido como **complexo e difícil, instável e volátil**. Em geral, considera-se que à complexidade do sistema fiscal, se junta a dificuldade de **compreensão das normas fiscais**, mas que estes problemas poderiam ser mais facilmente assimilados pelo cidadão médio, se as normas fossem menos voláteis, ou seja, se tivessem **uma vigência mais prolongada no tempo**.

Devido à inexistência de uma definição concreta de custos psicológicos e à dificuldade de avaliação dos mesmos, nas palavras de Lopes (2008: 50), «os custos psicológicos não são alvo de avaliação em muitos estudos. Não devem, porém, ser descurados».

A Figura 2.7, representa os custos do setor privado.

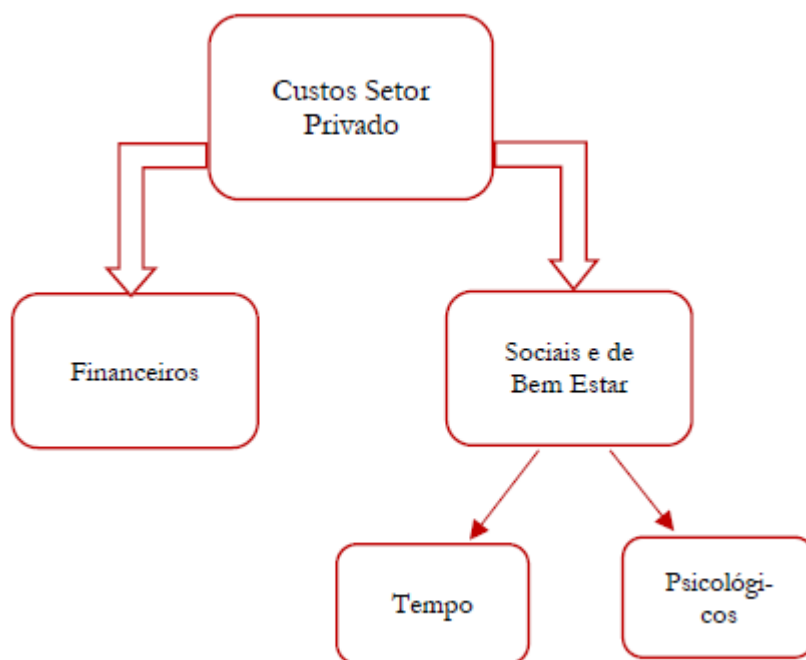


Figura 2.7 - Custos do Setor Privado

2.5. O comportamento e as atitudes dos contribuintes em relação ao sistema fiscal

A grave crise económica que se instalou recentemente a nível mundial, em resultado da crise financeira internacional, também se fez sentir na União Europeia, afetando todos os países que dela fazem parte, incluindo Portugal. Esta situação de crise económica origina a erosão das bases tributáveis e conseqüentemente o aumento da fraude e evasão fiscais. Em Portugal estas conseqüências não são recentes e têm sido combatidas através de medidas fiscais anti abuso, mas em situações de crise económica têm tendência a aumentar. Assim, verifica-se que há uma preocupação crescente por parte dos decisores fiscais, com o grau de cumprimento fiscal dos contribuintes.

O estudo do comportamento dos contribuintes na presença dos deveres fiscais, é uma tarefa complexa, mas muito importante para a melhoria do funcionamento dos sistemas fiscais atuais. Para isso, a Administração Fiscal deve analisar as atitudes e comportamentos dos contribuintes, para perceber melhor o modo como atuam, as suas motivações e a forma psicossocial.

O caráter humano dos impostos parece ser um tema recente na política portuguesa, mas na verdade não é, dado que já há algum tempo autores portugueses, têm focado a necessidade de compreender o sistema fiscal de uma forma psicossociológica. Para Santos (1999: 123)

[o] subsistema psicossociológico que é, quanto a nós, o ponto fulcral de toda a reestruturação do sistema fiscal, porque tem a ver com todos os aspectos (...) relativos a valores, atitudes, comportamentos, e, de forma mais ampla, com a mudança cultural sobre a questão fiscal, sem a qual nenhuma modificação nos outros subsistemas será sólida e duradoura.

Em outubro de 2009, foi publicado pelo Ministério das Finanças, um relatório de um Grupo de Trabalho criado por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, para o estudo da política fiscal, evidenciando a competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal. O objetivo deste grupo de trabalho era criar contributos para uma política fiscal mais competitiva, eficiente e justa. Foi também feita uma análise às relações entre a Administração Fiscal e os contribuintes, bem como alguns comportamentos assumidos por estes. Sendo um tema importante de abordar, no ponto seguinte vamos fazer uma breve análise acerca do cumprimento e não cumprimento por parte dos contribuintes.

2.5.1. O comportamento dos contribuintes acerca do cumprimento e não cumprimento

Para a OCDE (2008), o conceito de cumprimento por parte dos contribuintes é definido como a capacidade dos contribuintes em satisfazer voluntariamente todas as suas obrigações tributárias. Estas obrigações iniciam-se com o preenchimento de uma declaração e terminam com o pagamento atempado e de forma voluntária. De forma a assegurar o cumprimento fiscal por parte dos contribuintes, a OCDE (2008) estipula que, os contribuintes devem efetuar o registo para efeitos fiscais, proceder às declarações fiscais no devido prazo e de forma correta, de acordo com a legislação em vigor e por fim proceder ao pagamento dos impostos dentro do prazo estabelecido. Nas palavras de Lopes (2008:65)

[o] cumprimento destas atividades fiscais depende, em muito, dos conhecimentos técnicos do contribuinte para calcular a quantia correcta de imposto, bem como da sua aptidão para realizar estas tarefas. Pelo que quanto mais ambígua e subjectiva for a lei mais difícil se torna o cumprimento para o contribuinte.

O cumprimento fiscal através do conceito mencionado é então abrangente, dado que inclui o cumprimento e a gestão das leis por parte dos contribuintes, assim, se os mesmos reduzirem os seus impostos, através das leis fiscais é considerado cumprimento. Para Pereira (2011:415), estas ações são designadas de gestão fiscal e

[c]onsiste em minimizar os impostos a pagar (traduzindo-se em aumento do rendimento depois de impostos) por uma via totalmente legítima e lícita, querida até pelo legislador ou deixada por este como opção ao contribuinte. Trata-se de escolher a via fiscalmente menos onerosa consistente com a gestão normal dos negócios pessoais ou empresariais. É o caso das exclusões tributárias, dos benefícios fiscais e das alternativas fiscais.

Todos temos consciência que a existência da fraude e evasão fiscais, condicionam o montante total das arrecadações dos impostos, e deste modo, têm implicações negativas no cumprimento pelo Estado da obrigação de redistribuir a riqueza de forma justa e equitativa.

Os sistemas fiscais só conseguem funcionar de forma eficiente se tiverem a cooperação da maioria dos contribuintes, no cumprimento do que lhes é exigido, sem a necessidade de impor algo através de sanções. Quando o contribuinte não cumpre é denominado contribuinte não cumpridor.

Para a OCDE (2008), o incumprimento quando não é intencional é considerado incumprimento involuntário, logo, para a Administração Fiscal é importante esta distinção, já que o

cumprimento coercivo acarreta custos. O cumprimento fiscal por parte dos contribuintes é necessário para garantir um bom funcionamento do sistema fiscal e para que se torne eficaz a Administração Tributária deverá recorrer a estratégias para evitar o incumprimento.

Nas palavras de Lopes (2008: 63) «O cumprimento e a predisposição dos contribuintes para cumprir voluntariamente com o sistema aumentam a eficiência da administração, e ao invés, a resistência fiscal, sob a forma de evasão e fraude, contribui para diminuir o seu desempenho».

Relativamente ao conceito de incumprimento fiscal, este pode ser voluntário ou involuntário. Para OCDE (2008) e McKerchar (2007), o incumprimento fiscal involuntário pode resultar do erro de interpretação da lei, do desconhecimento da lei ou da incapacidade para pagar uma dívida, ou seja, desde que não resulte de uma prática premeditada de um ato contrário à lei.

Segundo Lopes e Santos (2013:13827) «O não cumprimento das obrigações tributárias pode decorrer de uma falha intencional (incumprimento fiscal voluntário)».

No que diz respeito às diversas vias para o não cumprimento, não vamos abordá-las, uma vez que já foram objeto de estudo no subcapítulo intitulado “A evasão e a fraude fiscais”.

Seguidamente iremos abordar os determinantes e as atitudes dos contribuintes, perante o não cumprimento das obrigações tributárias.

Os fatores que contribuem para a fraude e evasão fiscais são de várias ordens: fatores económicos, sociológicos, psicológicos, religiosos e morais e técnicos.

Os fatores económicos são a situação do contribuinte e a conjuntura económica. Em relação à situação do contribuinte, a verdade é que o contribuinte estará mais predisposto a praticar a fraude se os benefícios que obtiver, compensarem o risco de ser descoberto, logo, quanto maior for a taxa de imposto, maior é a compensação da fuga ao mesmo. A conjuntura económica é também um fator de fuga aos impostos, conforme refere Lopes (2008:80) «Em situações de recessão ou crise económica a fraude fiscal aparece como mais tentadora do que em períodos de expansão».

Em relação aos fatores sociológicos, estes estão relacionados com a maior ou menor aceitação dos deveres fiscais e desenvolve-se em dois eixos: por um lado, as metas coletivas que abrangem a sociedade onde se deseja viver e o papel que o Estado deve desempenhar e por outro, a reciprocidade de direitos e deveres entre o Estado e os cidadãos, ou seja, a relação entre o que pagamos de impostos e os serviços públicos que recebemos.

Os fatores psicológicos também influenciam o comportamento dos cidadãos. A conduta fiscal dos cidadãos é determinada pela psicologia fiscal, assim, muitas das atitudes dos contribuintes

que se opõem ao pagamento de impostos, são muitas vezes pessoais. Para muitos contribuintes só o facto de ter de preencher a declaração de rendimentos é um incómodo e que acarreta custos, deste modo, estes custos acabam por influenciar a decisão de não cumprir. Outro dos motivos que pode influenciar os cidadãos é a imagem negativa que o cidadão tem da Administração Fiscal, nomeadamente quanto à eficiência e honestidade da administração das receitas arrecadadas, relação entre impostos pagos e serviços públicos recebidos.

Os fatores religiosos e morais estão relacionados com sentimentos, os que dizem respeito à autoridade e justiça.

Relativamente aos fatores de ordem técnica são a complexidade fiscal, a instabilidade e insegurança do sistema fiscal.

Atualmente os sistemas fiscais têm sido confrontados com exigentes objetivos, nomeadamente o aumento de receitas, que por sua vez, exige um aumento da justiça social. Assim, para poder cumprir estes objetivos têm de tomar medidas através de normas tributárias de grande complexidade, o que torna difícil a compreensão por parte dos contribuintes e da própria Administração Fiscal. Nas palavras de Lopes (2008:89), «A evolução tecnológica, a sofisticação das transações, com a expansão do comércio electrónico, e a crescente internacionalização das trocas a uma grande velocidade, como temos assistido, conduz necessariamente a um aumento da complexidade das normas fiscais».

Sobre o assunto, Carlos (2005: 181) argumenta que, «outra razão apontada para a complexidade da legislação é a pressão dos grupos interessados na criação de regimes particulares de tributação, quer os mesmos resultem de benefícios fiscais, em sentido formal, quer de aspectos particulares do regime geral de tributação».

Em relação à instabilidade e insegurança do sistema fiscal, sentida pelos contribuintes e pela Administração Fiscal, devem-se às constantes alterações legislativas e à lentidão da justiça que se traduz numa maior complexidade e de grande dificuldade. Sobre o assunto Soares (2004:205) refere que «a complexidade do sistema fiscal, não reside tanto nas normas fiscais, mas na prática do exercício tributário».

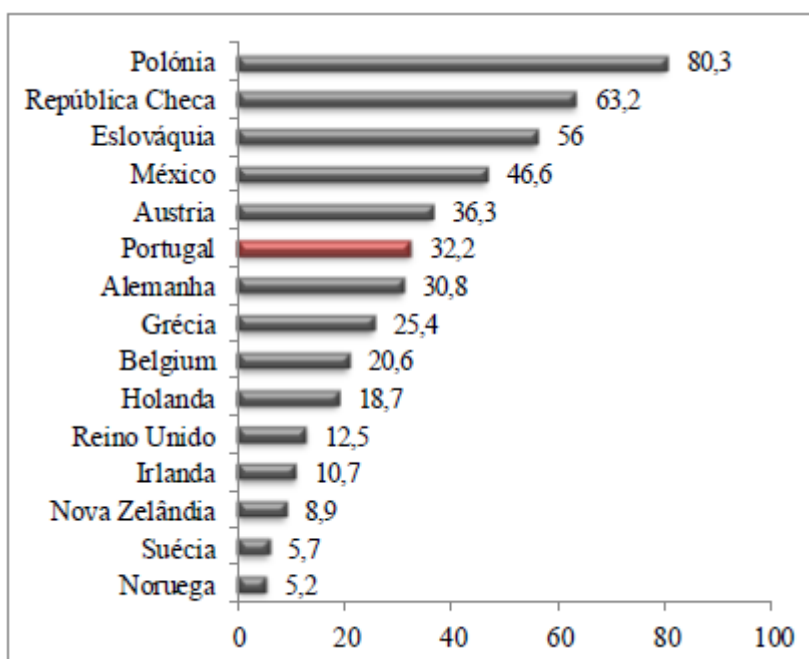
Para Bruneau, Jalali e Colino (2011), que elaboraram o relatório sobre os Indicadores de Governança de 2011, caracterizam o ambiente legal português como muito complexo.

O gráfico 2.2, apresenta o nível de complexidade fiscal de diversos países que constituem a OCDE. Os valores são apresentados na forma de um índice composto, com base no tempo médio necessário para o cumprimento das obrigações fiscais e o número de pagamentos de

impostos anuais. Os valores são referentes a 2010 e foram multiplicados por 100 para uma maior perceção.

Como demonstra o gráfico, a Polónia revela-se o país com maior complexidade fiscal. Portugal situa-se sensivelmente a meio do *ranking* com 32,2. Países como a Noruega e a Suécia são os que demonstram um menor nível de complexidade fiscal.

Gráfico 2.3 – Nível de complexidade fiscal



Fonte: www.sgi-network.org

O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017, menciona que se promovem progressos significativos ao nível da eficiência e eficácia da atuação da AT, da redução da complexidade e agilização operacional, da simplificação e melhoria da qualidade do serviço prestado e de desenvolvimento e exploração de novas oportunidades.

Podemos concluir que o fator que melhor contribui para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais é realmente a simplicidade do sistema tributário. Quanto mais simples for o sistema, melhor os contribuintes o compreendem.

2.5.2. A relação entre os contribuintes e a Administração Fiscal

Para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais é fundamental a relação entre o contribuinte e a Administração Fiscal.

Todos sabemos que entre o contribuinte e a Administração Fiscal existem tensões, nomeadamente na sua função coativa na arrecadação de impostos e na função de prestadora de serviços no âmbito da gestão pública. Segundo 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».

De forma a aumentar o cumprimento fiscal voluntário, a Administração Fiscal deve promover uma imagem de Administração Fiscal honesta, ter um departamento de ajuda e informação fiscal, que disponibilize serviços e esclarecimentos aos contribuintes, onde estes possam colocar as suas dúvidas e obtenham ajuda para perceber, preencher e submeter as declarações de rendimentos. Muitas das vezes o entendimento do contribuinte é que está a realizar as tarefas da Administração Fiscal. Outro aspeto que pode levar ao aumento do cumprimento fiscal voluntário é uma atitude por parte dos funcionários da Administração Fiscal, em que os contribuintes se sintam como clientes que precisam de ajuda.

Para Sanches (2010: 54) a relação entre a Administração Fiscal e o sujeito passivo não é a mesma quando a maior complexidade da lei torna indispensável a construção de mecanismos que impeçam a corrosão *interior* da tributação (limites ao direito ao planeamento fiscal) e *exterior* (medidas de polícia administrativa contra a fraude fiscal).

Por último, um dos aspetos mais negativos no nosso país, é o sistema de reclamações a que o contribuinte pode recorrer, dado que, a resolução dos processos é muito lenta. Sobre o assunto Lopes (2008: 110) refere que «A dificuldade em obter uma decisão judicial em tempo adequado contribui, certamente, para um clima de desconfiança na relação entre a administração fiscal e o contribuinte, afectando, por esta via, o cumprimento».

No estudo exploratório efetuado por Domitília Soares (2004), a autora revela que os entrevistados reconhecem que a dupla missão, de serviços e coativa, por parte da Administração Fiscal não é uma tarefa fácil, mas independentemente disso, consideram o funcionamento geral insatisfatório. No sentido de melhorar a situação propõem as seguintes medidas preventivas e repressivas:

- Fortalecer moralmente a sociedade, através de campanhas de educação cívico-fiscal para jovens e de consciencialização para adultos;
- Melhorar os serviços de informação e atendimento ao contribuinte, através da formação dos funcionários;
- Definição de critérios por parte da hierarquia administrativa, para que todos saibam quais as regras a que devem ajustar a sua conduta. Maior transparência na conduta fiscal dos cidadãos e respeito pelos direitos e garantias dos contribuintes;
- Melhoria dos sistemas de informação económica e fiscal através de estatísticas;
- Melhoramento do sistema sancionatório, com maior flexibilidade e rapidez.

É importante realçar que cabe à Administração Tributária informar os contribuintes das suas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas, promovendo assim, a melhoria da eficácia e eficiência do sistema fiscal. Impõe-se a necessidade de uma relação privilegiada com o contribuinte, com base no dever de contribuir associado a uma razão ético-social, na qual os cidadãos são convidados a participar no bem comum da sociedade e do Estado. Quanto maior for a ajuda por parte das Administrações Fiscais, maior será o cumprimento fiscal voluntário.

O dever fundamental de pagar impostos permite ao cidadão o direito de exigir uma boa gestão dos recursos públicos e como é através das receitas que são financiadas as políticas sociais, logo os cidadãos têm o direito de exigir uma gestão legal e racional dos dinheiros públicos. Surge aqui o conceito de *accountability*, que diz respeito à obrigação dos gestores públicos de informarem como são usados os recursos públicos e de se responsabilizarem por falhas que possam ocorrer no alcance dos objetivos. Segundo Costa (2016: 71)

[a] *accountability* traduz-se na exigência de que quem governa presta 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.

Perante este modelo de relacionamento entre Fisco e contribuinte, a *accountability* vem transmitir confiança e transparência, permitindo que a tributação possa ser entendida como uma forma de reforçar o contrato social entre cidadão e o Estado.

3. ESTUDO DE CASO

O nosso estudo de caso visa analisar a Educação Fiscal no Brasil, uma vez que neste país a Educação Fiscal está bastante desenvolvida, comparativamente com Portugal, dado que têm um Programa Nacional de Educação Fiscal, desenvolvido com práticas inovadoras e aceite pela maioria dos cidadãos.

A República Federativa do Brasil é um estado democrático de direito e o artigo 1º da Constituição da República Federativa (CRF), tem os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Na referida Constituição, no artigo 3º, são mencionados os objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para atingir estes objetivos temos de educar os cidadãos. Para tal, o conceito de Educação Fiscal que atualmente orienta as políticas públicas no Brasil, é o estipulado pela ESAF (2014:41) que «visa compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, a partir da adoção de uma abordagem didático-pedagógica interdisciplinar e contextualizada, capaz de favorecer a participação social». Para o Grupo de Educação Fiscal da ESAF (2015:6) «a Educação Fiscal visa à construção de uma consciência voltada ao exercício da cidadania, objetivando e propiciando a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado».

3.1. O Programa Nacional de Educação Fiscal

Como já foi referido anteriormente, a Educação Fiscal visa a construção de uma consciência para o exercício da cidadania, com o objetivo da participação do cidadão no funcionamento e controlo social e fiscal do Estado e tem como pressupostos:

- Consciencialização da função socioeconómica dos tributos;
- Gestão e controlo democráticos dos recursos públicos;
- Vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais;

- Exercício efetivo da cidadania;
- Dignidade da pessoa humana.

Após esta pequena introdução, iremos de seguida fazer referência à evolução da Educação Fiscal no Brasil.

3.1.1. Antecedentes

A Educação Fiscal no Brasil, não é recente, esta surgiu da necessidade do entendimento entre o fisco e os contribuintes, devido ao desconhecimento por parte destes das questões tributárias.

Na década de 1960, alguns Estados promoveram campanhas para incentivar os cidadãos a pedir a fatura para poderem trocar por cupões e concorrerem a sorteios até um milhão de cruzeiros. Variando de Estado para Estado, estes concursos designavam-se, *Seu talão vale um milhão*, no Estado de Guanabara e em Santa Catarina, *Talão milionário*, no Rio Grande do Sul e *Talão da fortuna* em São Paulo, conforme mostra a Figura 3.1.



Figura 3.1 – Cupões
 Fonte: Batista (2014)

De acordo com a Escola de Administração Fazendária (2015), a primeira iniciativa do Governo na área da Educação Fiscal foi em 1969, com a “Operação Bandeirante”, através da qual os agentes do fisco ensinavam os contribuintes, sobre a consciencialização da função socioeconômica do tributo e a sua importância para a realização das atividades do Estado, nomeadamente saúde, educação e segurança.

Nos estabelecimentos de ensino a Educação Fiscal chegou em 1970, através da iniciativa “Operação Brasil do Futuro”, que consistia na distribuição da publicação de *Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda*, conforme Figura 3.2, da autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos, com o objetivo de levar às crianças os elementos básicos para a formação de uma consciência e para eliminar os conflitos que existiam entre o fisco e os cidadãos.

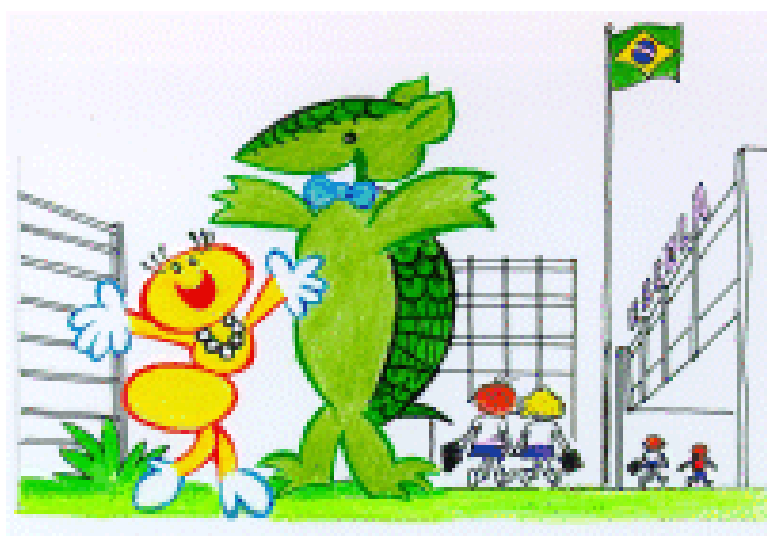


Figura 3.2 - Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda

Fonte: ESAF

Em 1977, as ações de Educação Fiscal foram retomadas através da Secretaria da Receita Federal, com o lançamento do programa “Contribuinte do Futuro”, com uma forte divulgação nos meios de comunicação e era avaliado através de concursos de redação, atingindo 40 milhões de livros distribuídos e 50 mil escolas, com o apoio do Ministério da Educação.²⁵ O objetivo era

²⁵ Programa contribuinte do futuro, [Consult. 03 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/contribuinte-do-futuro>>

aumentar a consciencialização sobre a função social do tributo e a necessidade do aumento da arrecadação.

A partir de 1992/1994, as ações de Educação Fiscal começaram a ser mais consistentes em alguns Estados brasileiros e o público alvo eram os estabelecimentos de ensino.

3.1.2. Origens

Em maio de 1996 realizou-se na cidade de Fortaleza, um Seminário do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), sob o tema “Educação Tributária”. Nas conclusões deste seminário, constatou-se a introdução do programa de consciência tributária nas escolas.

Nesse mesmo ano, em setembro foi celebrado o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal. No anexo ao texto do acordo constava a elaboração e implementação de um programa nacional de consciencialização tributária.

Nessa mesma altura o CONFAZ criou o Grupo de Trabalho Educação Tributária (GET), constituído por representantes do Ministério da Fazenda, das Secretarias da Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal. Este grupo foi oficializado através da publicação da Portaria nº 35/1998 de 27 de fevereiro, com o objetivo de promover e coordenar as ações necessárias para a implementação de um programa nacional de educação tributária e acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados (GETE). Uma vez que este programa se tornou mais abrangente, ou seja, não se limitou ao tratamento educacional sobre os tributos, mas também à sua gestão e afetação, em 1999 o CONFAZ alterou o seu nome para Programa Nacional de Educação Fiscal. (ESAF, 2014, p. 39-40). Devido a esta alteração o Grupo de Educação Tributária dos Estados passou a denominar-se Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF).

3.1.3. Implementação do Programa

No ano de 2002, surge a Portaria Interministerial 413/2002 de 31 de dezembro, que define a gestão, atribuições e competências do programa. O Programa Nacional de Educação Fiscal, desenvolvido pelos Ministérios da Educação e da Fazenda, para promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função

socioeconômica do tributo, transmitir conhecimento ao cidadão sobre a administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Atualmente fazem parte do programa, o Ministério da Educação, a Escola de Administração Fazendária, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Educação de cada Estado e do Distrito Federal e a Controladoria-Geral da União. No âmbito estadual, os Grupos de Educação Fiscal Estaduais (GEFE) e a nível municipal os Grupos de Educação Fiscal Municipais (GEFM).

Para atingir os objetivos definidos na portaria, o Programa Nacional de Educação Fiscal segundo a ESAF (2014:41) propõe-se a:

- Ser um instrumento permanente de afirmação do Estado democrático;
- Contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação;
- Difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã a respeito da função socioeconômica dos tributos e dos orçamentos públicos;
- Ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado;
- Contribuir para aperfeiçoar a ética na administração pública e na sociedade;
- Harmonizar a relação Estado-cidadão;
- Desenvolver a consciência crítica da sociedade para o exercício do controle social;
- Aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado;
- Compartilhar o conhecimento sobre a gestão pública;
- Reforçar o conceito de bem público como patrimônio da sociedade;
- Contribuir com o aprimoramento da qualidade do gasto público;
- Aumentar a responsabilidade fiscal;
- Obter o equilíbrio fiscal;
- Fortalecer a ética na administração pública;
- Combater a corrupção;
- Promover a reflexão sobre nossas práticas sociais;
- Propugnar pela construção democrática.

Deste modo a missão do PNEF (ibid.: 42), é «compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social».

Perante tais características, a Educação Fiscal cumpre com determinados fundamentos. Borges (2012:45), refere que

[s]egundo a gestora, podem ser definidos como: a) compreensão pelo cidadão do papel do Estado, seus mecanismos de financiamento e o desempenho das funções públicas; b) o entendimento da função sócio-económica do tributo e dos procedimentos fiscais de combate às desigualdades sociais; c) a promoção da justiça fiscal e da ética distributiva; d) a relação harmoniosa e cooperativa entre o cidadão e o Estado; e) o controle social da boa aplicação dos recursos públicos, com vistas à eficiência e à qualidade do gasto; f) o combate às práticas nocivas na gestão pública, tais como corrupção, malversação de recursos, sonegação, e competição fiscal predatória; g) a disseminação das boas práticas de gestão pública, transparência, ética fiscal, cumprimento voluntário, atenção ao contribuinte/cidadão e justiça fiscal; h) a restauração da legitimidade do papel do Estado, pela compreensão e interpretação adequada das suas leis e atos moralmente condicionados.

Na Figura 3.3 estão esquematizados os fundamentos condicionantes da Adequada Educação Fiscal.

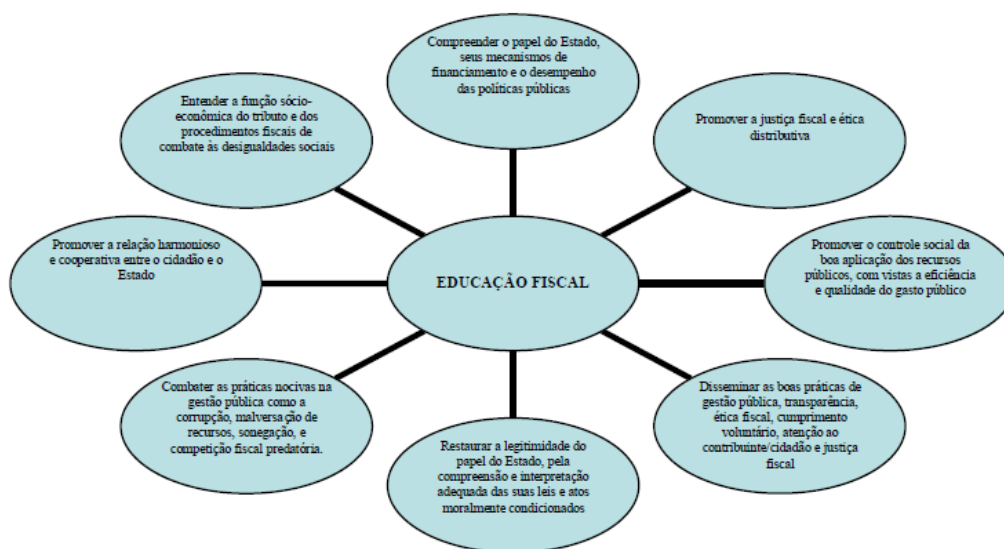


Figura 3.3 - Fundamentos condicionantes da Adequada Educação Fiscal

Fonte: Borges (2012)

Este programa tem objetivos e dividem-se em objetivos gerais e específicos. O objetivo geral do programa é «Promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da

cidadania». Relativamente ao primeiro dos objetivos específicos refere que «disseminar informações e conceitos sobre a gestão fiscal, favorecendo a compreensão e a intensificação da participação social nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos», logo, existe aqui a preocupação de transmitir a informação simples, objetiva, clara e precisa para a sociedade brasileira. O segundo dos objetivos é «Institucionalizar o PNEF nas três esferas dos governos, desenvolvendo ações permanentes de sensibilização, pautadas pelo aproveitamento da sinergia entre os seus atores», o espírito nacional do programa e o interesse em ser uma política de Estado leva à criação de uma cultura fiscal. O último objetivo específico é «estimular a prática interdisciplinar nas ações de educação fiscal, capacitando de forma continuada agentes multiplicadores», existindo um certo interesse interdisciplinar do programa para os professores da rede pública. ESAF (2014)

Este objetivo foi fortalecido com a decisão da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que se realizou em Brasília em 2010, sob o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, onde o tema da Educação Fiscal deve ter abordagem obrigatória nas capacidades e formação dos professores.²⁶

Apesar de focada essencialmente para os estudantes e profissionais da educação básica, a proposta do PNEF segundo a ESAF (2014) é abranger toda a sociedade a partir de cinco módulos com públicos e objetivos específicos, tais como:

1. Estudantes do ensino fundamental, para que possam ter acesso aos conceitos da Educação Fiscal;
2. Estudantes do ensino médio, para aprofundar os conhecimentos já adquiridos sobre a Educação Fiscal;
3. Servidores públicos, para os sensibilizar e os envolver no programa;
4. Para os estudantes universitários, no sentido de os acompanhar ao longo do seu percurso escolar;
5. A sociedade em geral, para alcançar os cidadãos que não teriam a hipótese de voltar aos estudos, utilizando as organizações a que pertencem, tais como, clubes, associações e sindicatos.

²⁶ Conferência Nacional de Educação, [Consult. 31 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57>

Estas ações do PNEF têm sido avaliadas pelo GEF. A primeira avaliação ocorreu no ano de 2000 e posteriormente houve nova avaliação da qual resultou o Plano Estratégico 2004/2007. Em 2007 ocorreu outra avaliação, para conhecer o ponto de situação do programa em todos os Estados, que deu origem ao Plano Estratégico 2008/2011.

O PNEF conseguiu atingir os módulos de ensino fundamental e médio, mas, as várias restrições apontadas pelo Plano Estratégico 2008/2011 foram obstáculos para a efetividade dos temas transversais nestes níveis de ensino.

A situação do PNEF é abordada no Plano Estratégico 2008/2011, a partir da análise das forças restritivas e impulsionadoras que influenciam o seu funcionamento.

Quanto às forças restritivas, identificadas neste plano, é importante referir as que se relacionam com as dificuldades de ampliação do espaço para os temas transversais nas escolas, como a falta de apoio institucional, nomeadamente do Ministério da Educação e da maioria das Secretarias da Educação, insuficiência de normalização do PNEF junto do Ministério da Educação e a inexistência de projeto de formação e orientação técnica que viabilize a atuação do PNEF nas escolas.

Outra das forças restritivas é a baixa participação dos Estados, falta de integração nos Estados das instituições participantes, pouca compreensão da importância do PNEF no desempenho das funções públicas dos servidores fazendários e a falta de compromisso com a educação por parte dos gestores, apesar do Plano Estratégico referir a forte descentralização do Programa para os Estados.

Relativamente às forças impulsionadoras, podemos referir os anseios da sociedade, que procura cada vez mais a ética e a responsabilidade social dos setores público e privado e também, um melhor aproveitamento dos recursos públicos e a cooperação com outros programas existentes na sociedade. ESAF (2008, p.31 a p.34)

Em suma, o Plano Estratégico do PNEF (íbid: 35) concluiu que

[d]iante de tantas contradições e complexidades, o PNEF concebe como cenário para a sociedade brasileira, nos próximos dez anos, o aumento do capital político do cidadão mediante o desenvolvimento da democracia participativa, possibilitando o exercício pleno da cidadania pela população.

O PNEF é bastante abrangente, permitindo que a sociedade tenha um melhor entendimento acerca da estrutura e funcionamento da administração pública, da função socio-económica do

tributo, de como são aplicados os recursos públicos e de quais são as estratégias para o controle democrático. Segundo Borges (2012:52),

[o] PNEF se insere em todos os estados brasileiros, tendo alcançado, até 31 de dezembro de 2010, segundo dados da ESAF:

- A preparação de mais de 70 mil disseminadores locais;
- A fomentação do PNEF em 33 mil escolas;
- A formalização e implantação (lei ou decreto formal de implantação emitido pelo gestor público local) do PNEF em 144 municípios;
- A sensibilização (realização de reuniões com as autoridades locais) de 401 municípios.

O PNEF é um programa que está empenhado na transparência da informação de matérias que são imprescindíveis para a democracia brasileira, logo, é um processo permanente, de consciencialização do povo brasileiro, daquilo que lhe pertence, o bem público, sem que este tenha plena consciência disso.

A nível internacional, a ESAF associou-se em 2012, ao Programa Eurosocial da União Europeia, na qualidade de sócia-operativa, proporcionando a ampliação das ações do PNEF em toda a América Latina.

3.1.4. Ações do Programa

A Educação Fiscal é virada para toda a sociedade, existindo ações do programa a nível nacional para todas as faixas etárias e dividem-se em ações de educação, arte, formação e sensibilização, através de palestras, seminários, workshops e debates, que sensibilizam a generalidade da sociedade.

Atualmente encontra-se em voga a formação de disseminadores em Educação Fiscal com cursos presenciais e à distância. Existem também cursos de pós-graduação, ações de educação na formação de professores e monitores. Na área da arte, verificamos a realização de peças de teatro, vídeos, músicas e concursos culturais sobre Educação Fiscal.

Recentemente foi desenvolvido pela Brigada de Fiscalização, um jogo de tabuleiro “Caminhando com a cidadania”, que foi entregue a 400 jovens que participaram num evento de Educação Fiscal. O dia Nacional de Respeito ao Contribuinte foi celebrado no Espaço Cidadão, com a participação de estudantes que tiveram oportunidade de jogar o referido jogo.

O Espaço Cidadão tem como objetivo fornecer informações relacionadas com Educação Fiscal e no ano de 2015 foram inaugurados mais dois espaços, a Delegação de Fiscalização (Defis), que promoveu atividades culturais e lúdicas, e a Delegacia da Receita Federal (DRF) de Santo André que colocou à disposição uma minibiblioteca com materiais de divulgação sobre educação fiscal, além de reproduzir o projeto “Esqueça um livro”, conhecido nacionalmente.

No X Encontro Nacional de Administradores Tributários, a educação fiscal constituiu uma das mesas de debates, onde veio a ser celebrado um protocolo entre a Receita Federal e todos os secretários de Fazenda estaduais e municipais presentes.

Foi realizado um Seminário de Gestão de Recursos nas Escolas, onde foram abordados os seguintes temas: escola democrática, Educação Fiscal como prática de cidadania, programas disponíveis para aplicação de recursos em escolas públicas e debate a respeito das dificuldades enfrentadas pelos gestores.

Na área da Educação a Agência da Receita Federal (ARF), tem promovido ações de formação para professores da rede municipal, com o objetivo de implementação do programa em todos os municípios. Existe também uma tentativa de integrar escolas da rede particular no município de S. Paulo. No ensino superior, através do GEF, foi implementada a disciplina “Política Fiscal e Cidadania”.

Outra das ações também importante, com o apoio dos representantes do PNEF, foi a implementação por parte das universidades de Núcleos de Apoio Contábil e Fiscal (NAF), em parceria com a Receita Federal, para apoiar a população no preenchimento e entrega da declaração de rendimentos.

As Unidades Aduaneiras recebem grupos de estudantes para visitas guiadas, tal como ocorre com o projeto “Conheça a nossa Aduana”, que é um programa específico de visitas às unidades da Receita Federal que prestam serviços aduaneiros. Este projeto insere-se na política de transparência da Receita Federal, com o objetivo de desenvolver a moral tributária e o espírito participativo da sociedade na gestão dos recursos públicos.

Para a sociedade em geral tem existido várias atividades, nomeadamente a realização de palestras para estudantes e profissionais sobre o imposto, deslocação de funcionários para participar como voluntários em feiras e exposições, para esclarecimentos acerca da Educação Fiscal.

A equipa de Educação Fiscal da 8ª Receita Federal divulgou e recolheu assinaturas para uma campanha “10 medidas contra a corrupção”, com o objetivo de apresentar um projeto de lei de iniciativa popular sobre o tema.

Em Marília, uma equipa de teatro apresenta uma comédia musical “Por dentro da bagagem”, para promover o papel da Educação Fiscal e a orientação tributária aos cidadãos. Está em curso a realização de um teatro de fantoches com o mesmo objetivo.²⁷

Uma equipa de Educação Fiscal da 8ª Receita Federal promoveu uma ação de sensibilização contra a pirataria, junto da praia do Arpoador no Rio de Janeiro, com o objetivo de informar os cidadãos das consequências negativas para a economia e efetuou a distribuição da revista “Leãozinho”, como mostra a Figura 3.4.



Figura 3.4 - Mateus e Leãozinho

Fonte: ESAF

Em 2014 o PNEF da 8ª Receita Federal na semana do dia da criança, promoveu ações de Educação Fiscal junto das mesmas, com concursos de redação e desenho, palestras, distribuição de brinquedos e roupas para os mais carenciados e formação para professores do ensino fundamental.

Em 2013 a ESAF em parceria com a Eurosocial promoveu o Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal, tendo sido abordados os seguintes temas: Panorama da Educação Fiscal na América Latina, PNEF-diretrizes, desafios e perspectivas, experiência de

²⁷ Educação Fiscal, [Consult. 06 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/acoes/outras-acoes-de-educacao-fiscal/2016/outras-acoes-de-educacao-fiscal-2016>>

Educação Fiscal não formal, e experiência da sociedade civil em Educação Fiscal e controle social.

No município de Fortaleza, através da Secretaria de Finanças foi publicada a Lei nº 9.825/2011 que instituiu o Programa de Educação Fiscal, tornando-se este Município a ser a primeira capital brasileira a implementar um Programa de Educação Fiscal. Com todas estas iniciativas os projetos municipais vão crescendo, exemplo disso é o Projeto “Farol da Cidadania” que é um programa instrumental do exercício de cidadania, com o intuito de informar a origem e aplicação dos recursos públicos e facultar aos estudantes o conhecimento dos equipamentos públicos e estatais.

A nível de materiais, existem os cadernos de referência do programa, Figura 3.5, composto por quatro cadernos:

Caderno 1 – Educação Fiscal no Contexto Social: aborda as diretrizes do Programa, seus objetivos e abrangência, no contexto da Educação Fiscal e da educação pública;

Caderno 2 – Relação Estado-Sociedade: suscita temas relativos à organização da vida em sociedade e suas implicações na garantia do estado democrático de direito e da cidadania;

Caderno 3 – Função Social dos Tributos: destaca a importância do tributo na atividade financeira do Estado para a manutenção das políticas públicas e melhoria das condições de vida do cidadão; e

Caderno 4 – Gestão Democrática dos Recursos Públicos: evidencia temas relativos ao orçamento, ao compromisso social e fiscal do gestor público e ao exercício do controle social. ESAF (2014:3)



Figura 3.5 - Cadernos do Programa

Fonte: ESAF

3.2. Possibilidade de Integração do PNEF na Educação

A Resolução nº 7/2010 de 14 de dezembro do Ministério da Educação, refere a Educação Fiscal como componente da educação formal, uma vez que, o seu conteúdo atende aos desafios do mundo, como a procura da dignidade do ser humano, a igualdade de direitos, a recusa da discriminação, a importância da solidariedade e a capacidade de viver diferentes formas de inserções socio política e cultural.

Esta resolução fixa as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de nove anos, e relativamente à Educação Fiscal refere,

Art. 16 - Os componentes curriculares e as áreas de conhecimento devem articular em seus conteúdos, a partir das possibilidades abertas pelos seus referenciais, a abordagem de temas abrangentes e contemporâneos que afetam a vida humana em escala global, regional e local, bem como na esfera individual. Temas como saúde, sexualidade e gênero, vida familiar e social, assim como os direitos das crianças e adolescentes, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), preservação do meio ambiente, nos termos da política nacional de educação ambiental (Lei nº 9.795/99), educação para o consumo, educação fiscal, trabalho, ciência e tecnologia, e diversidade cultural devem permear o desenvolvimento dos conteúdos da base nacional comum e da parte diversificada do currículo.²⁸

A Resolução mencionada, refere que a Educação Fiscal passa a ser um tema transversal no ensino fundamental.

Assim é entendimento da ESAF (2015:19),

A Educação Fiscal estimula a cidadania participativa e impõe a transposição dos muros da escola, com foco na prática cidadã. No entanto, para que isso aconteça torna-se necessário possibilitar que o educando, em todos os níveis e modalidades de ensino, com a utilização de metodologia apropriada a cada etapa de sua escolarização, se aproprie dos fundamentos das finanças públicas, desenvolvidos em linguagem lúdica e clara, possibilitando-lhe a

²⁸ Resolução nº 7/2010 de 14 de dezembro, [Consult. 04 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>

compreensão de quais são os caminhos possíveis para interferir na formulação das políticas públicas e no controle das atividades estatais.

O Plano Nacional de Educação publicado pela Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho, para o decênio 2014-2023, estabelece no artigo 2º, as seguintes diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socio ambiental.

São metas do PNE para o decênio 2014-2023:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE;

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (catorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE;

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezasete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento);

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezassete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados;

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental;

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica;

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional;

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público;

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público;

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores;

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores;

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino;

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE;

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal;

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto;

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no

5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Para cada uma destas metas, foram elencadas as várias estratégias necessárias para o seu alcance.

A Escola ocupa um lugar de destaque, no sentido de criar alternativas para a resolução dos problemas do nosso tempo. Neste sentido existe um interesse sobre temas que assegurem uma maior consciencialização dos fenómenos sociais, sendo por isso necessário criar um elo de ligação entre o conhecimento escolar e a necessidade social dos cidadãos. Assim, um dos mecanismos utilizados para esta aproximação foi a introdução de temas transversais na educação básica. Não sendo uma tarefa fácil, têm que organizar o plano escolar, para que, todos os que frequentam tenham acesso e domínio das questões que o abordam na vida social.

As Escolas seguem os currículos estabelecidos pelo Ministério, que são um rol de disciplinas, não sendo por isso abordados temas do dia a dia que são muito importantes para a vida de um cidadão, por isso, é necessário pensar nas alternativas didático-metodológicas para poder ampliar os saberes e as vivências na escola. ESAF (2014)

Para (ibid:47)

[p]ossivelmente, essa compreensão figura entre os maiores desafios dos sistemas de educação no Brasil: construir uma concepção de ação educativa que atenda às múltiplas dimensões formativas do indivíduo e consolide a compreensão de que **o currículo escolar se manifesta como expressão efetiva da vida vivida**, em contraposição à ideia de um “currículo prescritivo”, previamente elaborado e comprometido com avaliações futuras.

Por isso é necessário que as Escolas se reorganizem como espaço social do diálogo, com base no saber, nas perceções do quotidiano e nas manifestações de cultura.

Segundo a opinião da ESAF, na maioria das escolas a organização escolar que prevalece tem uma ideia obsoleta de educação, no entanto, existem outras escolas em que as atividades ultrapassam essas barreiras e as transformam em centros de formação da cidadania, como o previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Desta forma a escola vira fonte de pesquisas, aprendizagens e descobertas.

Segundo (ibid:48)

[é] importante ressaltar que a partir da perspectiva de currículo, os profissionais da educação terão maior facilidade de compreender que os temas sociais contemporâneos como fome, violência, pobreza, drogas, DST (doenças sexualmente transmissíveis, como a AIDS), guerras, trânsito, alfabetização dos povos, diversidade de gênero, classes, etnias, opções religiosas, de relação com o corpo, o fisco, os impostos e aplicação do recurso

público, entre outros assuntos, estão absolutamente relacionadas ao papel da escola na formação humana dos educandos e, principalmente, às suas aprendizagens.

A ESAF considera que a alteração do currículo, através da formação de professores, irá provocar mudanças nas práticas pedagógicas, e por isso, melhorar a qualidade da educação básica e o sucesso das escolas e dos estudantes. Assim, a ESAF entende que é nas relações sociais estabelecidas entre os participantes da escola que se fundem as possibilidades de um trabalho de Educação Fiscal. Para melhorar essa relação e a aproximação entre a escola e a Educação Fiscal, é necessário um Projeto de Trabalho, que tem por base a educação, trabalhada a partir da pesquisa e do problema de acontecimentos reais, em sintonia com o Projeto Político-Pedagógico da escola, com o objetivo de atingir as metas definidas pela escola, no seu contexto e para determinado grupo de alunos. Para adotar esta metodologia, é necessário detetar um problema ou uma inquietação, que provoque nos alunos motivação para que iniciem uma pesquisa sobre determinada situação. A partir daqui é necessário trabalhar as várias maneiras de ver o mundo, e entender os seus significados, dado que com os resultados é que conseguimos obter uma situação de aprendizagem, em que os próprios alunos começam a mostrar interesse e a participar no processo, já que conseguem obter respostas às suas dúvidas. ESAF (2014)

Em suma, como demonstra tudo o que foi dito anteriormente, a Educação Fiscal é um tema transversal, justifica-se plenamente e mostra-se relevante. A questão é que nem todos os governos conseguem ver o quanto seria vantajoso o investimento nesta matéria.

4. CONCLUSÃO

Para realizar a sua principal função, o Estado necessita de recursos financeiros, os impostos, que são as receitas necessárias para cobrir as despesas públicas. Estas despesas são realizadas pelos governos para promover o bem-estar geral e proporcionar melhores condições de vida à sociedade, através da saúde, segurança e educação, promovendo uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza e uma diminuição das desigualdades sociais. Assim sendo, o Estado social dá lugar ao Estado fiscal, o que implica que todos os cidadãos devem suportar o Estado, isto é, têm o dever fundamental de pagar impostos, sendo considerada uma importante manifestação de cidadania fiscal.

Como consequência, os impostos são o preço que pagamos para termos uma sociedade civilizada, assente na ideia de liberdade.

A Educação é um direito de todos os cidadãos. O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, desenvolvido segundo um conjunto de estruturas, por iniciativa e responsabilidade de diversas entidades, sendo a sua coordenação da competência do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Após a implementação em 2012, por parte do Ministério da Educação de linhas orientadoras, relacionadas com a prática da cidadania e de programas educacionais nas escolas ao nível individual e coletivo transversais à sociedade, percebemos quais as opções seguidas na evolução dos currículos, e verificámos que não existe qualquer referência ou abordagem à Educação Fiscal.

A Educação Fiscal permite aos cidadãos a consciencialização quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de impostos, o dever de o cidadão pagar esses mesmos impostos e o direito de saber onde vão ser aplicados. Todos nós sabemos que o cumprimento das obrigações tributárias, nomeadamente o pagamento de impostos é uma questão de cidadania.

A Educação Fiscal no sistema educativo é um passo importante, e não deve ser ignorada, devendo formar e informar os jovens desde cedo, para que estes aprendam a comportar-se de acordo com as normas vigentes na sociedade em que vivem, na medida em que consciencializa os jovens a cumprir com as suas obrigações como contribuintes, pagando os seus impostos.

As administrações tributárias, também têm um papel fundamental. A introdução de projetos de Educação Fiscal que possam promover a divulgação da informação fiscal, através de guias e

brochuras, realização de seminários e sessões de esclarecimentos, poderá ser uma forma de aumentar o cumprimento fiscal voluntário. Logo, as administrações devem tentar uma mudança cultural nas próprias administrações, nomeadamente nas relações com os cidadãos e contribuintes. O cumprimento fiscal é uma questão de cidadania e a Educação Fiscal é essencial como uma estratégia para construir uma sociedade melhor com a colaboração de todos.

A experiência de Educação Fiscal em Portugal ocorreu em 2007 e não foi duradoura, mas foi realizada uma exposição itinerante em painéis, um jogo de tabuleiro e alguns livros educativos sobre questões tributárias promovida pela então Direção-Geral das Contribuições e Impostos.

Atualmente está a decorrer um projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal, integrado numa investigação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, do Centro de Investigação de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, e do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde, em conjunto com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra e a Faculdade de Economia de Coimbra, patrocinados pela Ordem dos Contabilistas Certificados.

Existem muitos países, do continente europeu ao americano, a desenvolver programas de Educação Fiscal. Estes países têm adotado diferentes programas de Educação Fiscal, com o objetivo de aumentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e melhorar a relação que existe entre o Estado e o contribuinte.

Na maioria dos países, os projetos são dominados por materiais e iniciativas orientados para os jovens e posteriormente para professores. Os objetivos de todas as administrações fiscais são a preparação das gerações futuras, inculcando-lhes uma Educação Fiscal.

A cultura fiscal conjuga-se com a consciência cívico fiscal dos contribuintes, recaindo sobre o cumprimento das obrigações fiscais. Num estudo exploratório sobre a perceção social da fiscalidade em Portugal efetuado por Domitília Soares, concluiu a existência de “pouca consciência cívica, no que respeita ao cumprimento das obrigações fiscais”.

Os conceitos de cultura e moralidade dos impostos são muito importantes, para o cumprimento das tarefas fiscais. Nem todos os contribuintes revelam a mesma atitude e comportamento perante o pagamento de impostos, uns contribuintes pagam e não estão dispostos a praticar a fraude e evasão, dado que consideram que têm o dever cívico de pagar impostos, já que beneficiam dos serviços públicos e existem outros contribuintes, que com o intuito de reduzir a sua carga fiscal realizam práticas fraudulentas. A nível internacional, Torgler tem desenvolvido estudos relacionados com os determinantes da moralidade e refere que a religião, a política e a cultura podem influenciar a moral fiscal.

Para a compreensão do cumprimento fiscal são importantes os contributos da sociologia e da psicologia, dado que são disciplinas viradas para o comportamento dos cidadãos e assumem um papel importante no sentido de explicar os fatores que determinam o comportamento dos contribuintes. Existem determinadas variáveis, tais como, a idade, género, educação, rendimento e moralidade que podem explicar esse comportamento.

A evasão e fraude fiscais representam um grave problema nas sociedades. Existem vários estudos que têm apontado vários fatores associados ao não cumprimento das obrigações fiscais. De entre os quais, importa destacar os custos psicológicos que se relacionam com as ideias e perceções que os contribuintes têm sobre o sistema fiscal e que acabam por interferir no cumprimento das obrigações fiscais e na relação do contribuinte com a Administração Fiscal. Deste modo, a melhor forma para combater a fraude fiscal seria promover a consciência fiscal dos contribuintes e melhorar a relação destes com a Administração Fiscal.

Todas as tarefas fiscais têm custos de cumprimento. Para o Estado o cumprimento das tarefas acarreta custos do setor público, enquanto que para os contribuintes acarreta custos do setor privado, nomeadamente os custos sociais e psicológicos. Estes custos estão associados à incerteza e angústia dos contribuintes no processo de cumprimento das suas obrigações. Para muitos contribuintes, as causas dos custos psicológicos são as resultantes da crescente complexidade dos sistemas fiscais.

É importante realçar que cabe à Administração Tributária informar os contribuintes das suas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas, promovendo assim, a melhoria da eficácia e eficiência do sistema fiscal. Quanto maior for a ajuda por parte das Administrações Fiscais, maior será o cumprimento fiscal voluntário.

O dever fundamental de pagar impostos permite ao cidadão o direito de exigir uma boa gestão dos recursos públicos. Assim sendo, surge a *accountability*, que diz respeito à obrigação dos gestores públicos de informarem como são usados os recursos públicos e de se responsabilizarem por falhas que possam ocorrer no alcance dos objetivos.

Perante este modelo de relacionamento entre Fisco e contribuinte, a *accountability* vem transmitir confiança e transparência, permitindo que a tributação possa ser entendida como uma forma de reforçar o contrato social entre cidadão e o Estado.

Relativamente ao nosso estudo de caso, no âmbito das práticas de Educação Fiscal, o Brasil desenvolveu uma estratégia muito importante, o PNEF. Este programa foi implementado na década de 90 através de um Grupo de Trabalho. Apesar do PNEF valorizar a participação do cidadão no acompanhamento das ações da administração pública, este programa foi constituído

e desenhado sem a participação da sociedade cívil, uma vez que o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal é composto por representantes de órgãos públicos.

Para avançar com as suas propostas para a educação básica, dado que este é o seu público-alvo, o PNEF tem encontrado ao longo do seu percurso forças restritivas que foram apontadas pelo Plano Estratégico 2008/2011, nomeadamente a dificuldade de ampliação do espaço para os temas transversais nas escolas, a baixa participação dos Estados, a pouca compreensão da importância do PNEF e a falta de compromisso com a educação por parte dos gestores.

Apesar das forças restritivas o PNEF também tem forças impulsionadoras, como os anseios da sociedade, que procura cada vez mais a ética e a responsabilidade social dos setores público e privado e um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Este programa tem promovido diversas ações a nível nacional, viradas para toda a sociedade, nomeadamente ações de educação, arte, formação e sensibilização, através de palestras, seminários, workshops e debates, que sensibilizam a generalidade da sociedade.

Outra das formas de sensibilização foi a criação dos cadernos do programa, que importa referir a abrangência dos conteúdos abordados, uma vez que, possibilitam aos cidadãos uma visão acerca das origens e das funções do Estado, a função social dos tributos e os direitos e deveres do cidadão em relação à Administração Pública.

Em suma, através desta investigação concluímos que a implementação de um programa de Educação Fiscal nas escolas de ensino básico e secundário, favorece o exercício da cidadania, uma vez que, desenvolve uma cultura voltada para a consciencialização dos direitos e deveres dos cidadãos e que a Educação Fiscal pode transformar a relação entre o Estado e o cidadão. Assim, sugerimos como Programa de Educação Fiscal para Portugal a introdução de conteúdos escolares no ensino básico e secundário, de forma a educar os jovens que serão os futuros contribuintes a tornarem-se cidadãos responsáveis e conscientes da importância do dever fundamental de pagar impostos.

Como perspetivas futuras de investigação, propomos a realização de um estudo mais abrangente a toda a população portuguesa, através de inquérito, para saber quais as suas opiniões acerca da Educação Fiscal em Portugal, em ordem a definir uma estratégia de Educação Fiscal virada para os diferentes grupos de cidadãos portugueses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, J. M. Coutinho de; COSTEIRA, Maria José; RODRIGUES, Ana Maria Gomes; COSTA, Miguel João de Almeida – *Miscelâneas nº 6 do Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho*. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2010. ISBN 978-972-40-4182-7.
- ADUANEIRA, Autoridade Tributária – **Exposição do projeto de Educação Fiscal**. [Consult. 07 Set. 2015]. Disponível em URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/quem_somos/noticias/news_070209_edu_fiscal.hm>
- AMARAL, Diogo Freitas do – “Cidadania e Cidadanias”, in **Cidadania – Uma visão para Portugal**. Lisboa: Gradiva, 2007. Depósito Legal nº 256 162/2007.
- BARAÑANO, Ana Maria – **Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão**. Lisboa: Edições Sílabo, Lda, 2004. ISBN 972-618-312-X.
- BATISTA, Carmen Lúcia – **Mediação e apropriação da informação pública a educação fiscal**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes. 2014. Tese de Doutoramento [Consult. 18 jul. 2015]. Disponível em URL: <https://www.google.pt/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1PRFC_enPT520PT529&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=medi%C3%A7%C3%A3o+e+apropria%C3%A7%C3%A3o+da+informa%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica+a+educa%C3%A7%C3%A3o+fiscal>
- BORGES, Erivan Ferreira – **Educação Fiscal e Eficiência Pública: Um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela Administração Municipal**. 2012. Tese de Doutoramento [Consult. 18 jul. 2015]. Disponível em URL: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11144/1/Tese%20%20Educa%C3%A%C3%A3o%20Fiscal%20-%20Erivan%20Ferreira%20Borges.pdf>>
- BRASIL, Constituição da República Federativa do [Consult. 28 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>
- BRASIL, Receita Federal – **Educação Fiscal** [Consult. 06 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal>>
- BRUNEAU, Thomas C.; JALALI, Carlos; COLINO, César (2011) – **Portugal report. Sustainable Governance Indicators 2011** [Consult. 14 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_Portugal.pdf>
- BUJANDA, Fernando Sainz de – **Teoría de la Educación Tributaria**. Madrid: Publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, nº 24, Vol. IX. 1967. Depósito Legal N° M.9.297-1967.

- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada Volume I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN 9789723214628.
- CARLOS, Américo Brás – **Os princípios da eficácia e da eficiência fiscais**, in: Ciência e Técnica Fiscal, nº 416, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, Ministério das Finanças, 2005.
- CORREIA, Ana Maria Ramalho; MESQUITA, Anabela – **Mestrados & Doutoramentos, Estratégias para a elaboração de trabalhos científicos: o desafio da excelência**. Porto: Vida Económica – Editorial, SA, 2013. ISBN 978-972-788-639-5.
- COSTA, Paulo Nogueira da; MACHADO, Jónatas E. M. – **Curso de Direito Tributário**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, S.A., 2012. ISBN 978-972-32-2093-3.
- 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, SA, 2016. Depósito Legal nº 274421/08.
- DELGADO, Maria Luísa – “La educación fiscal como instrumento de lucha contra el fraude y la evasión fiscal” in SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota (Coord.) – **Fiscalidade outros olhares**. Porto: Vida Económica Editorial, 2013. ISBN 978-972-788-775-0.
- DIAS, José Ribeiro – **Educação - O Caminho da Nova Humanidade: das Coisas às Pessoas e ao Valores**. Porto: Papiro Editora, 2009. ISBN 978-989-636-405-2.
- EDUCAÇÃO, Ministério da – **Conferência Nacional de Educação “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”** [Consult. 31 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57>
- EDUCAÇÃO, Ministério da – **Educação para a Cidadania** [Consult. 26 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.dge.mec.pt/educacao-para-cidadania>>
- EDUCAÇÃO, Ministério da – **Organização Curricular e Programa Ensino Básico – 1º Ciclo**. Lisboa: Departamento de Educação Básica, 2004. ISBN 972-742-169-5.
- EDUCAÇÃO, Ministério da – **Resolução nº 7/2010 de 14 de dezembro** [Consult. 04 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=14906>>

ESTATÍSTICA, Instituto Nacional – **Estatísticas das receitas fiscais 1995-2014** [Consult. 21 mai. 2016]. Disponível em URL: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUE_Sdest_boui=224617964&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt>

FAZENDA, Ministério – **Programa contribuinte do futuro**. [Consult. 03 jun. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/contribuinte-do-futuro>>

FAZENDÁRIA, Escola de Administração – **Educação Fiscal no contexto social**. 5ª Ed. 2014 [Consult. 27 mai. 2016]. Disponível em URL:<<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernos-pedagogicos-versao-2014/cadernos-1/view>>

FAZENDÁRIA, Escola de Administração – **Plano Estratégico 2008/2011**. 2008 [Consult. 04 juni. 2016]. Disponível em<<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-sobre-o-programa/arquivos/planejamento-estrategico-2008-2011/view>>

FAZENDÁRIA, Escola de Administração – **Programa Nacional de Educação Fiscal, Documento Base**, 2ª Ed. 2015 [Consult. 27 mai. 2016]. Disponível em URL:<<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-sobre-o-programa/documento-base-pnef>>

FISCAIS, Centro de Estudos, Ministério das Finanças – Relatório da reunião de Belgrado–IOTA – Area Group “Taxpayer Education and Services”, 2009.

FISCAIS, Centro de Estudos, Ministério das Finanças – Relatório do *Workshop* em Budapeste – IOTA – “Educação Fiscal para Jovens”, 2010.

GONÇALVES, Nuno Miguel Vilarinho – **Economia Não Registada em Portugal**. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto. 2010. Dissertação de Mestrado [Consult. 11 mai. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.aeportugal.pt/comunicacoesemail/Legislacao%20Internacionalizacao/Z%20%20Economia%20nao%20registada%20em%20Portugal%20%20Nuno%20Goncalves%20-%202010.pdf>>

GRILO, Eduardo Marçal – “Cidadania: uma visão para Portugal”, in **Cidadania – Uma visão para Portugal**. Lisboa: Gradiva, 2007. Depósito Legal nº 256 162/2007.

GUIMARÃES, Vasco Branco – “Princípios gerais da fiscalidade”, in GUIMARÃES, Vasco Branco; CATARINO, João Ricardo (Coord.) – **Lições de Fiscalidade**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2012. ISBN 978-972-40-4788-1.

- HOMEM, Declaração Universal dos Direitos do [Consult. 12 mar. 2016]. Disponível em URL: <http://www.fpce.up.pt/sae/pdfs/Decl_Univ_Direitos_Homem.pdf>
- HOUAISS, António; VILLAR, Mauro de Salles – **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Lisboa: Global Notícias Publicações, SA, 2003. Depósito Legal n.º 220 700/04.
- IOTA – TAX Tribune Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations – “*Education of the young: developing the exemplar taxpayer*” [Consult. 10 mai. 2016]. Disponível em URL: <<https://www.iota-tax.org/sites/default/files/documents/taxtribune31.pdf>>
- KANT, Immanuel – **Sobre a Pedagogia**. Lisboa: Edições 70, Lda, 2012. ISBN 978-972-44-1699-1.
- LISBOA, Academia das Ciências de – **Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea**. Lisboa: Editorial Verbo, 2001. I Volume A – F.
- LOBO, M.ª Luísa Delgado; PARAMIO, Marta Fernández-Cuartero; GARCIA-VERDUGO, Ascensión Maldonado; MUÑO, Concepción Roldán; GARCIA, Maria Luísa Valdenebro – **La Educación Fiscal en España**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscalesm, Doc. N.º 29/05, 2005. Depósito Legal: M-23771-2001.
- LOPES, Anabela Ferreira – **Atitudes e Comportamentos dos contribuintes individuais em relação ao sistema fiscal português – O caso dos custos psicológicos da tributação**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2011. Dissertação de Mestrado [Consult. 06 jul. 2015]. Disponível em URL: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24144/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20Anabela%20Lopes.pdf>>
- LOPES, Cidália Maria da Mota – **Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2008. ISBN 978-972-40-3431-7
- LOPES, Cidália; PALMA, Clotilde Celorico; RODRIGUES, Ana Maria – **Educar para aprender a exigir**. In Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados n.º 189, Lisboa, 2015. Depósito Legal n.º 150317/00.
- LOPES, Cidália Maria da Mota; SANTOS, António Carlos dos – O cumprimento fiscal em Portugal – Fatores associados a erros e atrasos na entrega das declarações fiscais das pessoas singulares [Consult. 23 set. 2015]. Disponível em URL: <http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/12/2013_12_13825_13852.pf>

- MACIEL, Everardo – **A moral tributária como fator determinante para o melhoramento da eficácia nas administrações tributárias** [Consult. 02 abr. 2016]. Disponível em URL: <https://www.google.pt/?gfe_rd=cr&ei=IU8bV9xDIKzzB5GYiOAN#q=a+moral+tribut%C3%A1ria+como+fator+determinante+para+o+melhoramento+da+efic%C3%A1cia+nas+administra%C3%A7%C3%B5es+tribut%C3%A1rias>
- MCKERCHAR, Margaret (2007) – ***Tax Complexity and its Impact on Tax Compliance and Tax Administration in Australia***, [Consult. 30 abr. 2016]. Disponível em URL: <<https://www.irs.gov/pub/irs-soi/07resconfmckerchar.pdf>>
- NABAIS, José Casalta – **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 1998. Depósito Legal n° 120559/98.
- NABAIS, José Casalta – **Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2005. ISBN 9789724025025.
- NABAIS, José Casalta – **Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social**, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n° 421, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, Ministério das Finanças, 2008.
- NABAIS, José Casalta – **Direito Fiscal**. 5ª ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2009. ISBN 978-972-40-3800-1.
- NEVES, Fernando dos Santos – **Que Ensino Superior para o Século XXI, em Portugal e no Espaço Lusófono?** Lisboa: Âncora Editora, 2014. ISBN 978 972 780 480 1.
- OCDE (2008) – ***Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*** [Consult. 30 abr. 2016]. Disponível em URL: <<https://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf>>
- OCDE (2015) – ***Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté – un document de référence global de l'éducation des contribuables*** [Consult. 14 mai. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.oecd.org/fr/ctp/edifier-une-culture-fiscale-du-civisme-et-de-citoyennete-9789264230163-fr.htm>>
- PALMA, Clotilde Celorico – **Para uma política de educação e cidadania fiscal em Portugal**. In *Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados* n° 187, Lisboa, 2015. Depósito Legal n° 150317/00.
- 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*, n° 2 VIII. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2016. Depósito Legal n° 274421/08.

PEREIRA, Jorge Miguel – “Universidade e sociedade: os problemas actuais” in PROENÇA, Maria Cândida – **O sistema de Ensino em Portugal Séculos XIX - XX**. Lisboa: Edições Colibri, 1998. ISBN 972-772-036-6.

RIVILLAS, Borja Díaz; VILARDEBÓ, Andrea – “Orígenes y situación de los programas de Educación Fiscal en América Latina”. In PÉREZ, Ángeles Fernández; RIVILLAS, Borja Díaz (Coord.) – **Educación Fiscal y cohesión social – Experiencias de América Latina** [Consult. 09 abr. 2016]. Disponível em URL: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/publicacoes/educacion-fiscal-y-cohesion-social.pdf/view>>

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas – **Fiscalidade**. 4ª ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2011. ISBN 978-972-40-4683-9.

PIRES, Eurico Lemos; FERNANDES, A. Sousa; FORMOSINHO, João – **A Construção Social da Educação Escolar**. 3ª ed. Porto: Edições Asa, 2001. Depósito legal n° 162946/01.

Plano Estratégico Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017 [Consult. 7 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/nr/rdonlyres/e245bdae-d856-4186-a950-f0be649869df/0/plano_estrategico_combate_fraude_fiscal_aduaneira_2015_2017.pdf>

POMBO, Nuno – **A Fraude Fiscal – A norma incriminadora, a simulação e outras reflexões**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2007. Depósito legal n° 257130/07.

PORTUGUESA, Constituição da República [Consult. 12 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>

PORTUGUESA, República [Consult. 14 mar. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.portugal.gov.pt/>>

PORTUGUESA, Constituição da República, Coimbra: Edições Almedina, SA, 2006. Depósito Legal n° 247264/06.

Relatório Comissão Europeia 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States [Consult. 11 mai. 2016]. Disponível em URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf>

Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 [Consult. 23 set. 2015]. Disponível em URL: <<http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2B68EBF3-2301-48C0-818A-6D0E3CCAA8CC/0/relatoriodecombateafraudeeevasaofiscaisde2010.pdf>>

Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal [Consult. 23 set. 2015]. Disponível em URL: <http://www.ideff.pt/xms/files/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf>

REPÚBLICA, Presidência – **Plano Nacional de Educação** [Consult. 04 jun. 2016]. Disponível em URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l113005.htm>

RIBEIRO, Maria de Fátima; GESTEIRO, Natália Paludetto – “A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo” in SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota – **Fiscalidade outros olhares**. Porto: Vida Económica Editorial, 2013. ISBN 978-972-788-775-0.

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. Dissertação de Doutoramento [Consult. 15 jan. 2016. Disponível em URL: <[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23754/1/Tese_Doutoramento_Cristina_a_Sa.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23754/1/Tese_Doutoramento_Cristina_Sa.pdf)>

SÁ, Cristina; MARTINS, António – “A moralidade fiscal e as obrigações” in SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota (Coord.) – **Fiscalidade outros olhares**. Porto: Vida Económica Editorial, 2013. ISBN 978-972-788-775-0.

SAMPAIO, Jorge – **Ensino Superior em Portugal, Iniciativas do Presidente da República**. Lisboa, 2000.

SANCHES, José Luís Saldanha – **A reforma fiscal portuguesa numa perspectiva constitucional**, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 354, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, Ministério das Finanças, 1989.

SANCHES, José Luís Saldanha – **Justiça Fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. Depósito Legal nº 314554/10.

SANTOS, António Carlos dos – **Da questão fiscal à reforma da reforma fiscal**. Lisboa: Rei dos Livros, 1999, ISBN 972-51-0814-0.

SANTOS, António Carlos dos – “As Ciências Sociais e Humanas e a Fiscalidade: O olhar da Ciência Política”. in SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da

Mota(Coord.) – **Fiscalidade outros olhares**. Porto: Vida Económica Editorial, 2013. ISBN 978-972-788-775-0.

SANTOS, José Carlos Gomes – **Uma visão económica integrada dos custos associados ao financiamento público através de impostos – o caso dos custos de eficiência, administrativos e cumprimento.**, in: Ciência e Técnica Fiscal, n° 378, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, Ministério das Finanças, 1995.

SCHNEIDER, Friedrich; KINGLMAIR, Robert (2004) – *Shadow economies around the world: what do we know?*, in: Working paper n° 2004-03, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz. [Consult. 11 mai. 2016]. Disponível em URL:<<http://www.crema-research.ch/papers/2004-03.pdf>>

SOARES, Domitília Diogo – **Percepção Social da Fiscalidade em Portugal – Um estudo exploratório**. Coimbra: Almedina, 2004. Depósito Legal n° 209731/04.

SOARES, Domitília Diogo (2011), “**Educação Fiscal em Portugal, Que Futuro?**”, Seminário Internacional organizado pela GEOTA, sobre Reforma Fiscal ambiental em Portugal, ocorrido em Lisboa em 19 de abril.

TORGLER, Benno; SCHNEIDER, Friedrich (2005) – *Attitudes Towards Paying Taxes in Austria: An Empirical Analysis* [Consult. 25 abr. 2016]. Disponível em URL: <<http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/torglerempirica.pdf>>

TRIBUTÁRIA, Lei Geral [Consult. 14 mar. 2016]. Disponível em URL: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/lgt/in dex_lgt.htm>

YUBERO, Fernando Díaz – *La experiencia Educativa de la Administración Tributaria Española* [Consult. 10 abr. 2016]. Disponível em URL: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2009_1_3.pdf>