

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



ISCAL

BALCÃO FISCAL NAS JUNTAS DE
FREGUESIA – UM CONTRIBUTO
PARA A CIDADANIA FISCAL

Ana Rita Guerreiro Filipe

Lisboa, dezembro de 2023

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

BALCÃO FISCAL NAS JUNTAS DE
FREGUESIA – UM CONTRIBUTO
PARA A CIDADANIA FISCAL

Ana Rita Guerreiro Filipe

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 Professora Doutora Clotilde Paulina da Silva Celorico Palma, Doutora em Ciências Jurídico Económicas e especialidade em Direito Fiscal.

Constituição do Júri:

Presidente	_____	Prof. Especialista Amândio Silva
Arguente	_____	Prof. Especialista Jesuíno Alcântara Martins
Vogal	_____	Prof. ^a Doutora Clotilde Celorico Palma

Lisboa, dezembro de 2023

Agradecimentos

Agradeço a todos os que, mais ou menos ativamente, contribuíram para a conclusão desta etapa no meu percurso acadêmico, que resultou num trabalho de cunho muito pessoal.

Aos meus pais, pela paciência, compreensão, amor e admiração que acompanham sempre os seus discursos de incentivo. À minha mãe pela praticidade que coloca nas diversas situações e ao meu pai pelo dom da palavra, agradeço toda a dedicação.

À minha irmã Inês, que, sendo mais nova, assiste atentamente às minhas decisões, ao meu percurso, a mim. Agradeço o amor e a confiança.

Ao Rui, pela motivação, interesse, escuta calma e apoio sentidos.

Ao Diogo, por toda dedicação, paciência, companheirismo e amor.

Aos meus amigos, pela disponibilidade, motivação e discussão que fomentou continuamente o propósito deste trabalho.

Um sincero agradecimento ao Doutor João Castro Mendes pela partilha de ideias e motivação numa fase inicial deste trabalho. Os rascunhos que resultaram dessa discussão, serviram como ponto de partida, foram uma bengala de consulta e revisão dos objetivos na reta final do trabalho, permitiu manter o foco e ser fiel ao que pretendia defender.

Agradeço ainda ao Professor Francisco Nicolau Domingos, por me ter acompanhado neste percurso acadêmico, na Licenciatura em Solicitadoria e no Mestrado em Fiscalidade, sempre com disponibilidade e rigor.

À Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, minha orientadora, um forte agradecimento pela orientação, pelo entusiasmo do tema, pela partilha e pela confiança. Uma referência para este estudo e uma referência de sabedoria e profissionalismo.

Resumo

A presente dissertação procura concretizar diversas posições. A posição dos cidadãos-contribuintes relativamente ao imposto, aqui retrocedemos aos primeiros testemunhos arqueológicos e períodos subsequentes, visando posicionar também a fuga ao fisco entre problemática multiseccular ou típica das sociedades mais modernas.

Com efeito, resumidos os conceitos de fraude e evasão fiscais, trata-se de estabelecer a posição dos contribuintes, entenda-se variáveis/fatores, que os leva a optar pelo cumprimento ou incumprimento fiscal.

Também os países têm adotado posições diferentes no que toca ao combate à fraude e evasão fiscais. Por um lado, os países que se focam numa abordagem do desenvolvimento da consciência fiscal e por outro lado, os países que utilizam o sistema de desencorajar os comportamentos de fuga ao fisco através da ação sancionatória.

O desenvolvimento da consciência ao nível fiscal altera a cultura fiscal e fomenta os deveres e direitos associados à cidadania fiscal. Para tal, é necessário trabalhar a moral e ética fiscais dos contribuintes cuja educação tem sido a metodologia repetidamente sugerida para tal. Pelo que, faria todo o sentido a enumeração taxativa das posições educativas já implementadas nos diversos países europeus e não europeus.

Ainda sobre as posições que a dissertação visa estabelecer, procurou-se registar uma tendência relativamente ao impacto da educação fiscal nos vários países.

Por último, como contributo para a cidadania fiscal, projetou-se um balcão fiscal a inserir nas Juntas de Freguesia que, detendo de uma equipa multidisciplinar, têm aptidão para prestar um serviço de apoio público a diversas faixas etárias.

Palavras-chave: Cidadania fiscal, Educação fiscal, Juntas de Freguesia, Balcão fiscal.

Abstract

This dissertation seeks to concretize various positions. The position of citizen-taxpayers in relation to the tax, here we go back to the first archaeological testimonies and subsequent periods, also aiming to position tax evasion among multiseular problems or those typical of modern societies.

In effect, once the concepts of fraud and tax evasion have been summarised, it is a matter of establishing the position of taxpayers, meaning the variables/factors, that lead them to choose for tax compliance or non-compliance.

Countries have also adopted different positions when it comes to combating fraud and tax evasion. On the one hand, countries that focus on a tax awareness approach and on the other hand, countries that use the system of discouraging tax avoidance behaviour through sanctioning action.

The development of tax awareness changes the tax culture and fosters the duties and rights associated with tax citizenship. To this ends, it is necessary to work on the tax morals and ethics of taxpayers and education has been the methodology repeatedly suggested for this purpose. It would therefore educational positions already implemented in the various European and non-European countries.

Still on the positions that the dissertation aims to establish, we have tried to register a trend regarding the impact that tax education may be having in the various countries.

Finally, as a contribution to fiscal citizenship, a tax counter was planned to be inserted in the Parish Councils which, with a multidisciplinary team, are able to provide a public support service to various age groups.

Key-words: Tax citizenship, Tax education, Parish Councils, Tax counter.

Índice

1. Introdução	1
2. Resenha histórica - A presença imemorial do imposto	5
2.1. A Baixa Mesopotâmia	6
2.2. O Egito	7
2.3. Grécia Clássica	8
2.4. Roma	9
2.5. Idade Média	10
2.6. Idade Moderna	11
2.7. Notas conclusivas	12
3. Fraude e Evasão Fiscais	14
3.1. Formas	15
3.1.1. Evasão Fiscal	15
3.1.2. Fraude Fiscal	16
3.2. Variáveis que impactam na prática da Fraude e Evasão Fiscais	16
4. Medidas de combate à Fraude e Evasão Fiscais	22
4.1. O rumo oposto à punição	24
4.1.1. Relação Estado-Contribuinte	24
4.1.2. Cidadania fiscal	27
4.1.2.1. Cidadania	28
4.1.2.2. Cidadania fiscal	29
4.1.2.3. Mitigação	31
4.1.2.4. Ética e moral fiscal	33
4.1.2.5. Cultura fiscal	34
4.1.2.6. Consciência e literacia fiscal	36
4.1.3. Educação fiscal	39

4.1.3.1. Aposta na abordagem educativa	41
4.1.3.2. Difusão de informação: informar ou educar?	42
4.1.3.3. O poder da educação	44
5. O alcance territorial da Educação Fiscal	48
5.1. Países do Continente europeu	48
5.2. Países de Outros Continentes	52
6. Estudo comparativo (entre países) – O impacto da educação fiscal	56
6.1. Metodologia	56
6.1.1. Nota introdutória	56
6.1.2. Apresentação da metodologia	56
6.1.3. Caracterização e recolha de dados	57
6.2. Apresentação e discussão de resultados	60
7. Proposta de Atuação – Balcão Fiscal nas Juntas de Freguesia	71
7.1. Educação fiscal nas escolas	73
7.2. Apoio no cumprimento de obrigações declarativas	76
7.3. Apoio no contexto empresarial	79
7.4. Sensibilização	80
8. Conclusão	82
Referências Bibliográficas	85

Índice de tabelas

Tabela 6.1 Variação percentual entre 2003 e 2021 – Análise aos dados apurados por Schneider (2021).	62
Tabela 6.2 Grandeza da economia paralela em 21 países da OCDE, percentagem do PIB.	64
Tabela 6.3 Variação percentual entre 1999 e 2003 – Análise aos dados apurados por Schneider (2004).	65

Índice de figuras

Figura 6.1 Grandeza da economia paralela em 36 países da OCDE – 27 países da União Europeia e Reino Unido, percentagem do PIB.....	60
Figura 6.2 Grandeza da economia paralela em 36 países da OCDE – 3 países não pertencentes à União Europeia, percentagem do PIB.....	61
Figura 6.3 Grandeza da economia paralela – Amostra para análise.....	61
Figura 6.4 Variação percentual entre 2003 e 2021 – Análise aos dados apurados por Schneider (2021).	63
Figura 6.5 Grandeza da economia paralela em 21 países da OCDE.....	64
Figura 6.6 Variação percentual entre 1999 e 2003 – Análise aos dados apurados por Schneider (2004).	66
Figura 6.7 Moral fiscal e a grandeza da economia paralela.	67
Figura 6.8 Índices de moral tributária.	68
Figura 6.9 Índices moral tributária.	69

Lista de abreviaturas

AAAF – Atividades de Animação e Apoio à Família

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

Cfr. - Cifrando

CAF – Componente de Apoio à Família

CRP – Constituição da República Portuguesa

EVS – European Values Survey

GDP – Gross Domestic Product

Km/h – Quilómetro por hora

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

v.d. - vide

n.º - número

p. - página

pp. – páginas

PIB – Produto Interno Bruto

UE – União Europeia

WVS – World Values Survey

1. Introdução

O período vigente, caracterizado pela diminuição da capacidade financeira dos contribuintes, tem colocado, no debate nacional, os excessivos impostos que são cobrados em Portugal. Além da habitual permissividade, aceitação ou quase normalização de condutas corrosivas por parte de um elevado número de população (Pereira, 2019, p. 164), genericamente conhecidas como fuga ao fisco, intensifica-se a crise de valores morais e éticos que provoca alterações nas decisões, de cumprir com as obrigações fiscais, aparentemente saudáveis.

Sucedo, no entanto, que a discussão relativa aos excessivos impostos cobrados e o problema da fuga ao fisco não são apanágio dos períodos de crise. A insatisfação e a injustiça sentidas face ao sistema fiscal são, infelizmente, mais uma característica da população do que os efeitos, temporários e expectáveis, de uma crise.

Vários estudos têm apontado os fatores demográficos, económicos, culturais, sociológicos, psicológicos e técnicos como influenciadores da decisão do contribuinte cumprir ou não cumprir com as suas obrigações fiscais (Sá, 2013, p. 206). Fatores que perpetuam o sucesso ou o insucesso dos países em matéria de cumprimento fiscal.

Os fatores que supra se expuseram têm em conta uma série de diversidades, nomeadamente, de género, do domínio literário, da idade, e de entre outros mais, também se aponta o grau de confiança institucional, que importa compreender antes de instar o cumprimento por via da ação sancionatória.

A sociedade tem na sua composição decisores individuais que estão, genericamente, alinhados por valores de cidadania. Contudo, a aplicação insuficiente de políticas regulatórias dos valores de cidadania, que entendemos ser competência do Estado, estão a decidir o caminho do incumprimento fiscal.

Classicamente dotados como o instrumento privilegiado para a obtenção de receita, os impostos são a via intemporal para a satisfação das necessidades coletivas, pelo que o incumprimento da sua função social atingirá em larga escala toda a estrutura económica do país, delapidando a qualidade de vida de toda a sociedade. São, por isso, o «preço da cidadania» (Palma, 2022, p. 402).

Considerando que existe uma fortíssima relação entre Estado e contribuinte, que legitima a cobrança dos impostos aos cidadãos-contribuintes, deverá existir suficiente confiança na

tomada de decisões da aplicação da receita, nos decisores políticos, para que possam ser bem acolhidas. Com efeito, existe por parte do Estado um papel a desempenhar de boa governança financeira (Costa, 2019, p. 61).

Por isso, fala-se também em cidadania e cidadania fiscal, que é no fundo atribuir aos cidadãos-contribuintes a responsabilidade, por definir e por fomentar a qualidade de vida destes e da sociedade na sua generalidade ao cumprir com as obrigações fiscais.

É também interessante perceber que aquilo que se vê, empiricamente, é que nem sempre o cidadão-contribuinte vê ou aceita o imposto como dever de cidadania (Arsénio, 2014, p. 30), entre outras agravantes, isto é, não há necessariamente cumprimento fiscal para observância da função social do imposto.

Dito isto, é fundamental robustecer o quadro de valores morais e éticos e aplicar medidas capazes de repensar toda a permissividade, recorrendo a programas para a cidadania e educação fiscal, tal como tem sido largamente recomendado por instituições internacionais. Porque só de facto tendo este quadro de valores é que a estratégia da cidadania fiscal é efetivamente duradoura e sustentável. Estamos, naturalmente, a falar de toda a cultura fiscal que deve ser repensada e desconstruída.

A teoria tradicional de solução do problema da fraude e evasão fiscais é orientada para a abordagem da punição que, não estando isenta de fragilidades, tem os seus efeitos vertidos de forma rápida e eficaz. Perguntamo-nos: será possível substituir o cumprimento pela moral e ética fiscal, pelo cumprimento inferido pela punição? Punição que, na nossa opinião, não tem aptidão para promover a consciência fiscal, por isso, entendemos largamente que não.

Os vários estudos nesta matéria estão alinhados numa política de educação fiscal orientada para a promoção da consciência fiscal, cultura fiscal e cidadania fiscal, numa ordem gradual, pelo que temos assistido nos últimos anos a um reforço da presença de iniciativas neste setor, que nos parece de realçar.

Face ao que precede, compete-nos apresentar a estrutura do presente trabalho que se divide fundamentalmente em 6 capítulos.

Num primeiro capítulo, analisaremos historicamente a perceção dos contribuintes relativamente ao pagamento do imposto. Ocupamo-nos, sobretudo, de retirar da história dos impostos, testemunhos civilizacionais para vermos respondidas algumas questões que são, de alguma forma, controversas.

Com efeito, desafiamo-nos a responder à questão, não só de se terá sido sempre o pagamento do imposto associado ao preço da vida em comunidade, aceite livre e voluntariamente, como também sobre qual tem sido, afinal, a conceção dos contribuintes relativamente ao pagamento do imposto. Mas, principalmente, gostaríamos de ver respondida a indagação envolta da fuga ao fisco enquanto problemática multiseccular.

Num segundo capítulo, desenvolvemos de forma necessariamente resumida os conceitos de fraude e evasão fiscais, enquanto incumprimentos que subvertem os valores do sistema (Xavier, 2016, p. 21), comportamentos ilícitos, que não se coadunam com o aumento do nível de vida, económico e social, da comunidade.

Entenda-se, desde logo, que não há uniformização na delimitação terminológica destes termos. O exercício da evasão fiscal, por adotar um comportamento de contorno da lei existente, ou até de conferir à norma uma interpretação diferente da sua teleologia, pode, à primeira vista, parecer não tão censurável em relação à fraude fiscal que viola direta e intencionalmente as normas, ambas ilícitas e, por isso, ambas censuráveis, que em circunstância alguma podem ser aceitáveis.

Assim, pretendemos refletir sobre as variáveis que levam à prática da fraude e evasão fiscais ou fatores que influenciam a moral fiscal dos cidadãos-contribuintes, que os levam a optar por cumprir ou incumprir com as obrigações fiscais.

Num terceiro capítulo, afere-se as duas abordagens utilizadas para combater os comportamentos de fraude e evasão fiscais. Também neste capítulo, analisaremos o recorte ético e moral por detrás da cidadania fiscal, a necessidade de fomentar a consciência fiscal, a importância da literacia fiscal e a urgência em alterar a cultura fiscal. E, de como a arma educativa servirá para alcançar os inerentes objetivos.

Num quarto capítulo, enumera-se taxativamente algumas das várias medidas de educação fiscal que têm sido implementadas nos países europeus e não europeus.

Num quinto e penúltimo capítulo, procuramos dar um ponto de situação relativamente ao impacto que a educação fiscal estará a ter nos vários países. Porquê este estudo? Por um lado, porque temos dados de um período suficiente para percebermos se há alguma evolução, ainda que os impactos não sejam visíveis nas atuações sucessivas à implementação das medidas educativas. Por outro lado, porque temos uma evolução no discurso público sobre a presença destas medidas e porque se acredita que, sendo os resultados positivos, este tipo de estudo permitiria incentivar os países a perceber se estão abaixo do expectável. Ou seja,

percebendo que caminho percorremos e onde é que podemos chegar mais à frente, os países podem refletir sobre quais as políticas que estão a adotar, se o que estão a fazer é o mais adequado e quais os requisitos que estão a estabelecer para atingir o objetivo. Para tal, antecipa-se que a metodologia aplicada é a de análise qualitativa a uma série de dados quantitativos, cujo objetivo é registar uma tendência e não retirar daí conclusões científicas.

Por último, num sexto capítulo, procuramos contribuir para as políticas de educação fiscal em Portugal, com uma proposta prática de conceção de um balcão fiscal físico nas Juntas de Freguesia, enquanto iniciativa que abrange diferentes faixas etárias, enquanto desafio lançado por Simões (2016, p. 82) a futuras investigações na área da cidadania fiscal.

2. Resenha histórica - A presença imemorial do imposto

A figura do imposto não é, como veremos, uma figura recente. Ao contrário do que se possa pensar, a história dos impostos não começa na era moderna (Palma, 2022, p. 404).

A nossa história começa por ilustrar bem o longo processo da presença do imposto nas civilizações. Começamos por fazer referência à evolução primitiva de vivência do ser humano que passa de nómada e de uma economia de subsistência à forma de vida em comunidade e de uma economia conjunta (Costa, 2015, p. 14). É sobre a forma de vida em comunidade que se verifica uma crescente necessidade de organização em termos coletivos para a defesa da comunidade e a construção e conservação dos bens necessários a esta (p. 14).

Em resposta às exigências da vida em comunidade, tornou-se evidente que um método de arrecadação de receita constituiria um sistema promissor para a satisfação das necessidades coletivas. Assim, as estruturas organizativas das comunidades, assistiriam, a pouco e pouco, à presença do imposto nas civilizações, primeiro para proteção contra os perigos e inimigos comuns, mais tarde para custear um determinado nível de vida, conferindo-lhe um carácter imemorial (Santos, 2013, p. 87). Foi, assim, perfilado, desde cedo, como um dos métodos, com os contornos próprios do tempo e das circunstâncias, da vida em comunidade (p. 87).

Veja-se que à semelhança da evolução primitiva de vivência do ser humano com a gradual mudança das condições materiais, presencia-se também, nas palavras daquele autor (Santos, 2013, p. 88), uma evolução do próprio imposto. Os testemunhos arqueológicos das mais remotas civilizações, conferem-nos registos das diferentes formas que o imposto viria a assumir, naturalmente muito diferentes das atuais (pp. 87 e 88).

Ora, a inequívoca presença de um imposto sistemático fazia-se acompanhar também de uma tributação que, apesar de arrogar uma forma embrionária, já se revelava, para a época daqueles testemunhos, de uma tecnicidade sofisticada (Santos, 2013, p. 88).

Podemos considerar que o imposto está presente desde que o homem assumiu uma forma de vida em comunidade, mas terá a população, enquanto sujeitos da obrigação do pagamento do imposto, assumido essa contribuição de forma livre e voluntária?

É, desde logo, necessário compreender se o pagamento do imposto esteve sempre associado ao preço da vida em comunidade ou se, por outro lado, tem inerente uma conotação meramente impositiva.

Atualmente, o incumprimento das obrigações fiscais tem sido um tema fortemente contestado e, por isso, tem sido objeto de criação de constantes medidas de controlo. O legislador português, na impossibilidade de prever as atuações do contribuinte de contorno da lei existente, procura combater uma nova atuação com mais medidas de controlo, o que corrompe, conseqüentemente, a relação de confiança entre a Administração Tributária e os contribuintes cumpridores, que apesar de cumprirem “religiosamente” com as suas obrigações se veem cada vez mais sobre o escrutínio daquela autoridade.

Mas, será o problema da fuga ao fisco um problema que se verifica apenas nas comunidades mais recentes e evolutivas ou será este um infortúnio multiseular?

Num primeiro momento, devemos definir a posição dos cidadãos-contribuintes relativamente ao imposto para, subseqüentemente, posicionarmos a fuga ao fisco entre problemática multiseular ou típica das sociedades mais modernas.

2.1. A Baixa Mesopotâmia

António Santos (2013), autor da obra “Fiscalidade Outros Olhares”, parece responder, naquela obra, à questão da recetividade da comunidade ao pagamento do imposto, introduzida na subsecção anterior.

Para o efeito, indica aquele autor que «os vestígios arqueológicos mostram que, praticamente ao mesmo tempo que surge uma tributação regular, irrompem os protestos dos contribuintes.» (Santos, 2013, p. 88).

Tais protestos são, de acordo com vários autores, nomeadamente Santos (2013, p. 88) e Palma (2022, p. 403), identificados nas tábuas de barro provenientes de Lagash, na Baixa Mesopotâmia (atualmente correspondente ao Iraque). Datadas de 2700 e 2500 antes de Cristo, expunham as queixas da população que consideravam excessivos os impostos a que estavam sujeitos – tudo era tributado: a morte de um indivíduo era, inclusive, objeto de tributação (Santos, 2013, p. 88).

São estes protestos que nos dão também referências aos cobradores de impostos, que se estendiam de uma ponta à outra do Estado (Santos, 2013, p. 88). Um provérbio de semelhante origem: «*[y]ou can have a lord, you can have a king, [b]ut the man to fear is the tax collector!*» referido por Kramer (1956, p. 123), viria a permitir conjeturar o ambiente de terror inerente à tributação e mais do que isso, conjeturar que o arbítrio fiscal já estaria presente (Santos, 2013, pp. 88 e 89).

Uma outra nota avançada para caracterizar a tributação resulta da seguinte afirmação de Santos (2013, p. 89): «o temor que a tributação causa aos contribuintes não é apanágio da nossa civilização». Atente-se que as orações de livros sagrados do Hinduísmo já registavam súplicas para “ascender às alturas celestiais, o céu onde o tributo não é pago pelo fraco a alguém mais poderoso” (Griffith, 1895, p. 124). Perguntamo-nos: terá esta visão medonha do imposto contribuído para a fuga ao fisco e permitido defender hoje a tese de que este comportamento se tem revelado um infortúnio multiseccular?

As referências às tábuas de Lagash são, em Sá (2021, p. 7), objeto de fortes conclusões, servindo de contributo para a questão que supra se colocou: «com as obrigações surgiram as faltas de cumprimento das mesmas, algo que não está inerente ao espaço, ao lugar e à época.»

Posto isto, e ao reconhecer-se as tábuas de barro de Lagash como a «primeira manifestação documentada da luta permanente do indivíduo contra o imposto» (Santos, 2013, p. 89), reconhece-se também a primeira evidência da resistência fiscal.

A resistência fiscal está, segundo Santos (2013, p. 89), sustentada na ideia de que, sendo o tributo de natureza ablativa e não vendo a contrapartida direta do seu pagamento, o Homem procura maximizar o prazer imediato e minimizar o sacrifício, não obstante falar-se em predisposição inata contra o pagamento de impostos.

Para que compreendamos o compromisso entre dois valores impreteríveis e, à primeira vista contraditórios, obrigação de custear o Estado e o direito à propriedade, referimos John Locke (1690 citado por Santos, 2013, p. 99)¹:

se alguém vier a reclamar o poder de, pela sua própria autoridade, lançar e cobrar impostos ao povo sem o consentimento desse povo, está a violar a *Lei Fundamental da Propriedade* e a subverter o objectivo [*sic*] do Estado. Pois que propriedade tenho eu sobre algo que outrem possa ter o direito de me tirar quando quiser?

Em suma, conclui-se pela resistência fiscal dos cidadãos com base na primeira manifestação documentada da Baixa Mesopotâmia.

2.2. O Egito

Similarmente, surge o Egito com registos arqueológicos provenientes das primeiras dinastias aí vigentes (Costa, 2015, p. 15).

¹ Locke, J. (1690). *Two treatises of government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tais vestígios revelam que no Egito os impostos eram aferidos de acordo com critérios geométricos e agrimensores, isto é, critérios concisos e por medição em terrenos, direcionados pelos escribas, sendo que recaía sobre os chefes de família a declaração exaustiva dos elementos que acompanhavam o agregado familiar (Costa, 2015, p. 15).

Esta declaração exaustiva de todos os bens da família relacionava-se com o apuramento da riqueza, hoje capacidade contributiva, e com a subsequente ablação ao património. Assim, a «ancestral resistência ao imposto é indissociável da detração patrimonial que ele representa» (Santos, 2013, p. 91), pois, trata-se, de acordo com Palma (2022, p. 402), de uma transferência de recursos do contribuinte para o Estado que origina uma redução da sua capacidade financeira.

Neste sentido, as penas para quem não cumprisse as suas obrigações consistiam em medidas atroz de torcimento dos membros ou trabalho impelidos por longos períodos ou até pela perpetuidade (Santos, 2013 citado por Costa, 2015, p. 15)².

Desta forma, compreende-se que o escrutínio em relação ao património dos contribuintes viria a causar fortes interferências na esfera privada, para além dos perversos castigos a que estavam sujeitos aquando do incumprimento das respetivas obrigações.

2.3. Grécia Clássica

Para além da Mesopotâmia e do Egito, também a Grécia Clássica é objeto de consideradas curiosidades neste âmbito.

Pese embora, a Grécia Clássica não fosse um estado unificado, Atenas e Esparta unificaram-se e fortificaram a sua defesa e independência aquando do avanço do Império Persa (Costa, 2015, p. 15). Com o crescente expansionismo de Atenas, houve a necessidade de não só recorrer a outro tipo de impostos, como também passou o imposto de ser cobrado apenas nos períodos de guerra para passar a ser cobrado regularmente (Costa, 2015, p. 16), tal qual como se verificou na Baixa Mesopotâmia. Neste contexto, a sanção para o incumprimento das obrigações fiscais era a taxação em dez vezes mais (p. 16).

O sistema fiscal ateniense, que apenas conhecia uma paridade dentro de determinadas classes sociais, viria a colapsar devido ao aumento da evasão fiscal, em grande parte pela ausência de igualdade fiscal (Costa, 2015, p. 16).

² Santos, J. A. (2013) *Teoria fiscal* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Torna-se, assim, evidente que a fuga ao fisco não só preconiza um problema multiseccular, como também terá provocado a queda do sistema fiscal, em concreto, da Grécia Clássica.

Existem passagens, embora tímidas, na doutrina, de cidadãos na Grécia antiga, intitulados cidadãos livres, que contribuía com mais do que lhes era exigível com um sentimento de orgulho associado (Avelino, 2016, pp. 29 e 30). Para estes, a obrigação do pagamento de impostos sobre os bens próprios apenas se fazia em períodos excepcionais, «a qual parece ter sido bem aceite, pois a colaboração, e conseqüente submissão ao imposto, fundava-se nas exigências do bem comum da Pólis e da comunidade política.» (pp. 29 e 30). Esta seria das primeiras referências históricas positivas sobre o pagamento do imposto.

Entenda-se que a obrigação tributária era classificada como uma forma de servidão, incompatível com o estatuto de pessoa livre, pessoa a quem o imposto não era exigido (Avelino, 2016, p. 30).

Somos levados a concluir que a evasão fiscal estaria presente nas sociedades, provocaria a queda de sistemas fiscais e teria inerente questões de injustiça fiscal.

2.4. Roma

Judeia, enquanto província do império romano, foi palco de inúmeros conflitos provocados pela presença de impostos que instigaram ressentimentos, sobretudo, por causa da corrupção que predominava entre os cobradores de impostos (Palma, 2022, pp. 404 e 405).

Os cobradores de impostos, objeto de anterior referência, não vinham apenas consignados aos ancestrais testemunhos de contribuintes. Palma (2022, p. 404) recorda que a Bíblia já compreendia passagens bastante sugestivas da má reputação dos cobradores de impostos.

Ora, o imposto em Roma consistia num mecanismo necessário para financiar o exército romano, garantir a conservação da supremacia conquistada, bem como financiar o elevado nível de vida dos cidadãos daquela cidade (Costa, 2015, p.17). No entanto, era sobre os povos subjugados que recaía a grande parte dos impostos, permitindo que os cidadãos romanos estivessem sujeitos a uma carga fiscal mínima (p. 17).

Repare-se que, historicamente, não foi apenas em Roma que os impostos recaíam, como nos indica Palma (2022, p. 405), sobretudo, ou exclusivamente, sobre os estratos mais pobres da sociedade, exonerando-se o clero e a nobreza, sendo que a fiscalidade desigual e arbitrária era também sentida em França e Inglaterra (ano de 1296).

Além dos impostos indiretos, o sistema fiscal romano comportava ainda impostos diretos que passaram de cobrança excecional a cobrança regular (Costa, 2015, p. 17). Nestes casos, o contribuinte pagava uma taxa progressiva de acordo com a avaliação, por vezes superior ao valor de mercado, do património (p. 17), o que reforça a tese da arbitrariedade fiscal.

O incumprimento das obrigações fiscais levava à aplicação de uma sanção que podia até ser a venda daquele contribuinte incumpridor como escravo (Santos, 2013 citado por Costa, 2015, p. 17)³.

À semelhança do sistema fiscal ateniense, o império romano também viria a sofrer um colapso financeiro que se deveu ao exponencial aumento das despesas para a sua manutenção, que exigiu um aumento significativo dos impostos e que, naturalmente, conduziu a um progressivo descontentamento da população que viu reduzida a riqueza a que estava habituada (Costa, 2015, p. 18).

O autor Avelino (2016, pp. 29 e 30) contrapõe a realidade da Grécia e do cidadão livre com o instituído na Roma Antiga, como a construção do ideal de pagamento voluntário por parte dos cidadãos livres foi, na verdade, uma utopia que se ficou apenas pela Pólis grega, visto que a obrigação tributária que se fazia na Roma Antiga era «enquadrada como uma forma de servidão, incompatível, portanto, com o estatuto de pessoa livre.»

O supra argumento terá, para Costa (2015, p. 18), a sua debilidade, pois contrapõe, indicando que «também os romanos mais abastados contribuían de forma voluntária e periódica a favor da comunidade.»

O império romano acabou por decair, assinalando o início da Idade Média (ano de 476 a 1453) (Ferreira, 2012, p. 21). Entre nós, concluímos que, no império romano, a cobrança de impostos constituía palco de fortes relutâncias e que o imposto incidia, quase ou exclusivamente, sobre os estratos mais pobres da sociedade.

2.5. Idade Média

Decorre que, com a Idade Média, o império foi dividido em várias partes de terra chamadas de feudos e cada feudo possuía um senhor, senhores feudais, os nobres, que recebiam dos camponeses, denominados de servos, altas remessas de colheitas a título de impostos, obrigados, por isso, a viver miseravelmente (Ferreira, 2012, p. 21).

³ Santos, J. A. (2013). *Teoria fiscal* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

A religião católica detinha grandes poderes e influências sobre os senhores feudais e incitava a participação nas guerras santas, as cruzadas, aumentando, em consequência, a cobrança dos tributos para o seu financiamento, que representou um cansaço significativo no povo pelo pagamento de tantos impostos (Ferreira, 2012, p. 21).

Ferreira (2012, pp. 21 e 22) descreve o episódio que deu origem ao primeiro documento legal (Magna Carta) que limitava o poder dos reis na cobrança de impostos como o resultado da revolta do povo. Sacrificado no pagamento de cada vez mais impostos, o povo exigiu do monarca a assinatura do documento que os protegia de extremos abusos na forma de impostos (p. 22). Episódio que foi caracterizado por Palma (2022, p. 406) como «[u]ma primeira “domesticação” dessa fiscalidade selvagem».

Atente-se, no entanto, que nem todos os testemunhos arqueológicos assentam nos protestos dos contribuintes em relação ao imposto. Repare-se ainda que na Baixa Idade Média começa a desenvolver-se uma nova fundamentação ético-jurídica da exigibilidade do imposto – o imposto com vista a alcançar o bem comum – por força da injustiça e abusos na cobrança de tributos praticados no seio da sociedade feudal (Avelino, 2016, p. 31).

A Europa foi, de acordo com Ferreira (2012, p. 22), palco de crescimento e desenvolvimento do comércio diversificado que terá estabelecido o fim da idade média e o início da idade moderna (ano de 1453 a 1789).

Em suma, a idade média regista contenções ao arbítrio fiscal e à desmedida tributação.

2.6. Idade Moderna

A idade moderna, marcada pela transformação dos feudos em reinados, pelo crescimento do comércio, assinalava também a revolta dos burgueses, camponeses e artesãos contra o rei por não concordarem que apenas os comerciantes, industriais e trabalhadores tivessem a obrigação de pagar pesados impostos, ao passo que os nobres e o clero nada pagavam (Ferreira, 2012, pp. 22 e 23).

Veja-se que «[a]s vicissitudes inerentes a um processo histórico desta natureza não impediram, todavia, que a ideia do consentimento do imposto fosse ganhando espaço.» (Santos, 2013, p. 97). O marco do consentimento do imposto é evidente no contexto americano que, ressentidos por serem tributados pelo Parlamento britânico, incitam a uma revolução, a Revolução Americana, onde o imposto alcança alguma dignidade constitucional (Santos, 2013, p. 97).

O consentimento do imposto ganha um maior destaque com a Revolução Francesa (1789) com a consagração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que vem estipular uma repartição entre cidadãos de acordo com as suas possibilidades para a manutenção da força pública e para as despesas de administração (Santos, 2013, p. 97).

Desta forma, se conclui que a desigualdade fiscal se conservaria até ao sistema de reinados, porém, a idade moderna reservava progressos significativos em matéria de impostos.

2.7. Notas conclusivas

Analisando os vários períodos históricos, podemos concluir pela diversidade de episódios conducentes a uma postura tensa e de resistência do contribuinte face à obrigação de pagamento do imposto. Estes episódios começam por corresponder, na Baixa Mesopotâmia, aos excessivos impostos aplicados, escalando para situações de arbitrariedade, injustiça e medo.

Os impostos surgem como forma de vida em comunidade, para segurança e manutenção, e desenvolvem para o financiamento de guerras e de elevadíssimos estilos de vida. Para tal, contribuía para todos estes financiamentos, os indivíduos considerados não livres, ou se mais adequado se afigurar denominar, os subjugados, os “verdadeiros” contribuintes, ou até os pobres, sujeitos a uma declaração exaustiva dos bens que compunham todo o agregado familiar, sujeitos a sacrifícios financeiros de grande dimensão que, naturalmente, os colocavam numa situação de esforço e cansaço significativo, sujeitos, por isso, a um modo de vida miserável. Desprovidas de uma justa distribuição dos encargos fiscais, as sociedades incentivavam ambientes de injustiça fiscal.

Como efeito, haveria que fazer cumprir o pagamento do imposto. Desta forma, identificámos medidas de punição muito severas, ou até mesmo selvagens, que alimentaram um cumprimento convicto no medo. Estas medidas foram também sofrendo as suas próprias mutações, passando de torcimento de membros e trabalhos impelidos pela perpetuidade à taxação em dez vezes mais do que seria previsto.

Outra nota a destacar é a posição dos cobradores de impostos e de toda a arbitrariedade que se registava nesse círculo seletivo. Soares (2019, p. 346) partilha da opinião que a história parece demonstrar que, desde os primórdios, a relação entre o Fisco e o cidadão contribuinte nunca foi pacífica, várias passagens literárias dão, aliás, conta da antipatia recíproca das

peças físicas e jurídicas com o Poder, quando o assunto diz respeito ao pagamento dos tributos.

Todo este sufoco fiscal resultou na queda de sistemas fiscais, provocado por evasões fiscais.

São as revoltas, como aquelas que deram origem à Magna Carta, que permitiram conquistar uma contenção à arbitrariedade fiscal, bem como definir a máxima da justiça tributária. É a partir destes episódios que se ganha um consentimento do imposto.

Atendendo aos factos históricos aqui presentes, entende-se que a fuga ao fisco se constitui problema multiseccular que, em cada lugar e época, representou uma indevida aplicação, ou aplicação nem sempre evidente, da função social do imposto.

Se assim o é, também se verifica, através das referências históricas, que sendo um cidadão livre e compreendendo a finalidade da comunidade, esse pagamento de imposto é bem aceite e faz parte de um sentimento de pertença a uma coletividade.

Repare-se que Basto (2021 citado por Palma, 2022, p. 409)⁴ considera que, durante séculos, a tributação revestiu um carácter odioso. Permitam-me ir um pouco mais além do célere autor, questionando se, nos dias de hoje, não revestirá ainda um carácter odioso. Deste modo, reverter esta realidade não será uma tarefa de fácil execução, tendo ainda um imenso carácter de urgência.

Borges (1831, p. 2) caracterizava o tributo como

um desfalque da riqueza de cada um para alcançar os bens, que resultarão á [sic] sociedade da observancia [sic] da lei, isto é, a segurança do domínio [sic] e da liberdade. E' [sic] um sacrificio [sic]; mas é preço da segurança. Se é um mal, é um mal necessario [sic] para obter um bem evidente e essencial á [sic] sociedade.

A este propósito, Palma (2020, p. 36) considera também que «o poder de tributar pode conduzir à destruição, mas pode e deve levar à construção de uma sociedade melhor.»

A ablação ao património em resultado do pagamento dos impostos será inevitável, mas compreende-se também que o contribuinte aceitará essa ablação se sentir que «[o] imposto representa o preço da cidadania», «o preço (justo)», conforme refere Palma (2022, p. 402).

No que é que se teoriza, afinal, a evasão fiscal que levou ao colapso dos sistemas fiscais e que radica naquilo que identificámos como um problema multiseccular?

⁴ Basto, J. G. X. (2021). *Uma reflexão sobre direito, ética e evasão fiscal*. Coimbra: Edições Almedina.

3. Fraude e Evasão Fiscais

O imposto tem assumido uma conotação negativa na comunidade e, assim sendo, a tendência para as práticas consideradas dolosas, concomitantemente conhecidas como “fuga ao fisco”, estão presentes e não se coadunam com o aumento do nível de vida, económico e social, da comunidade. Práticas que, na aceção de Poço (2013, p. 12), fazem «parte da natureza do ser humano, independentemente do lugar ou da época.» e que subsistem como impedimento da justa coleta de imposto.

A coleta de impostos é o grande instrumento de obtenção da receita pública do Estado para, conforme nos elucida Brito (2017, p. 4), «alcançar o almejado equilíbrio orçamental, que lhe permita fazer face às despesas públicas.»

O fenómeno de impedimento da justa coleta de imposto, que atinge em larga escala a estrutura económica do país e delapida a qualidade de vida de toda a sociedade, prende-se com o reiterado incumprimento das obrigações fiscais.

O incumprimento das obrigações fiscais ocorre, como refere Poço (2013, p. 12), por via de meios ilícitos. Ora, como meios ilícitos de redução da carga fiscal enquadra-se a fraude e a evasão fiscais (p. 12).

Vimos, no capítulo anterior, como a fraude e a evasão fiscais levaram ao colapso de alguns sistemas fiscais. Como tal, é necessário compreendermos o conceito destes fenómenos para, a partir daí, analisarmos criticamente as medidas de controlo existentes.

Como ponto de partida nesta viagem de conceptualização de termos, deparamo-nos com uma problemática - a sua delimitação terminológica (Correia, 2019, p. 14).

Repare-se que não é uma problemática identificada por um só autor, também Brito (2017, p. 9) partilha da complexidade na definição daqueles termos: «não existe uma definição objetiva de cada um destes conceitos. Nem mesmo entre os vários autores existe unanimidade quanto à noção e delimitação de cada um deles.»

Atendendo ao objeto do presente estudo, não se afigura pertinente fazer uma incursão exhaustiva sobre estas matérias, nem tampouco fazer uma tentativa inócua de delimitar os dois conceitos.

Poder-se-iam incluir neste estudo as práticas consideradas lícitas que, pela sua natureza de lícito, não refletem a redução direta da coleta de imposto, mas que impactam, naturalmente,

no nível de imposto arrecadado. Contudo, por não representar uma realidade suficientemente relevante, não constitui imperativo para o estudo deste capítulo.

Compreende-se, assim, que

[a] principal dificuldade não reside no planeamento fiscal *per se*, pois cabe na esfera de liberdade do contribuinte do direito à poupança fiscal. O que extrapola os limites desta liberdade são os comportamentos que extravasam o sentido da lei, subvertem os valores do sistema e criam desigualdades e injustiças entre os contribuintes. (Xavier, 2016, p. 21).

Serve dar nota que o estudo deste fenómeno da evasão e fraude fiscal não se faz exclusivamente ao nível da Doutrina. Xavier (2016, pp. 36 e 37) clarifica que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) foi uma das primeiras organizações a tomar consciência de que tais práticas ocorrem e a discutir, na Declaração de Seul de 2006, o impacto da globalização ao nível de elaboração de complexos esquemas por parte dos contribuintes e influência dos intermediários fiscais na fomentação destes esquemas, que tanto podem ser empresas de advogados, contabilistas, de aconselhamento fiscal, bancos e outros institutos financeiros.

Aquele autor refere que a OCDE, em 2011, identifica que esta problemática provoca desequilíbrios da balança da justiça fiscal e problemas ao nível de confiança dos contribuintes e do prisma da segurança jurídica, pelo que se entende a urgência deste tema (Xavier, 2016, p. 38).

Importa, agora sim, definir a fraude e evasão fiscais.

3.1. Formas

3.1.1. Evasão Fiscal

Retratada como uma conduta dolosa e ilícita, a evasão fiscal visa reduzir ou retardar o pagamento do imposto (Poço, 2013, p. 12).

Poço (2013, p. 12) elucida-nos, desde logo, que aquela redução ou retardamento do pagamento do imposto se faz por via da omissão ou falsidade de informações nas declarações de rendimentos, inexatidão dos elementos e, inclui ainda, a não emissão de faturas ou documentos equivalentes. Sá (2021, p. 8), descreve ainda o aproveitamento ilegítimo de benefícios fiscais como comportamento característico da evasão fiscal.

Ora, depreende-se pelo recurso deliberado daquelas práticas, que há uma clara intenção de ver reduzido o valor de imposto a pagar ou, se possível, o seu não pagamento.

Estes atos são, assim, «qualificados como anómalos, anormais ou abusivos, sendo também considerados como comportamentos “*extra legem*”, em contraposição com a via da fraude fiscal, cujas condutas são classificadas como “*contra legem*”.» (Brito, 2017, p. 10).

No que se fundamenta um comportamento *extra legem*?

Aquele termo latim pressupõe a ideia de um aproveitamento daquilo que está além da lei. O suprarreferido autor, Brito (2017, p. 10), explana precisamente esta característica ao revelar que este tipo de comportamento se faz através de um ato ou contrato atípico com o intuito de contornar a lei ou até conferindo à norma uma interpretação diferente da sua teleologia.

Correia (2019, p. 17) acrescenta ainda o aproveitamento das lacunas da lei para um fim diverso daquele que o legislador tinha em mente. Há, portanto, um aproveitamento das lacunas na lei para, efetivamente, se obter uma redução no pagamento do imposto.

3.1.2. Fraude Fiscal

Definida, por Poço (2013, p. 13), como um termo associado «à obtenção do lucro através do logro e, quase sempre, porque envolve vantagens para uns e danos materiais para outros, tem uma dimensão económica.», a fraude fiscal consubstancia-se num incumprimento *contra legem* – contrário à lei, nos termos e para efeitos do que referiu Brito (2017, p. 10) no subcapítulo anterior.

Além da componente económica, Poço (2013, p. 13) acrescenta ainda que se trata de «um procedimento doloso e ilícito que visa obter benefícios através de conduta fraudulenta, delapidando o património do Estado.»

Desta forma, o indivíduo pretende ver reduzido o montante do imposto a pagar socorrendo-se da utilização de métodos ou comportamentos contrários à lei, nomeadamente violar direta e intencionalmente normas como forma de prejudicar a administração tributária (Reis, 2019, p. 21).

3.2. Variáveis que impactam na prática da Fraude e Evasão Fiscais

Previamente a se considerar qualquer medida de combate a estes comportamentos contrários à ordem cívica, é determinante compreender o que incita a prática da fraude e evasão fiscais.

Destaquemos as variáveis que os vários estudos identificaram como influenciadoras daquele comportamento.

Desde logo, Poço (2013, p. 26) sugere-nos a correlação das áreas da Psicologia Social e Psicologia Fiscal para compreender o que motiva a prática da fuga ao fisco que, para nós, parece fazer todo o sentido atendendo a que o imposto, com natureza ablativa, acarreta *per se* sentimentos, pensamentos e comportamentos dos indivíduos face à sua obrigação de pagar.

Allport (1924, pp. 12 e 13) entende que a Psicologia Social se trata de uma ciência que procura compreender como os sentimentos, as motivações e os pensamentos dos indivíduos os influenciam, estuda o comportamento do indivíduo na medida em que o seu comportamento estimula outros indivíduos ou é ele próprio uma reação ao seu comportamento. Poço (2013, p. 26) entende que a «Psicologia Fiscal está relacionada com o comportamento fiscal dos cidadãos.»

Porque existirão sempre contribuintes infratores, Martins (2019, p. 110) é da opinião que «fatores de ordem psicológica adquirem especial relevância neste domínio.»

Como fatores psicológicos, Poço (2013, pp. 26 e 27) aponta para a coação, enquanto variável influenciadora dos comportamentos corrosivos da fraude e evasão fiscais, no sentido em que, muitas vezes, um cidadão não está disposto a pagar os seus impostos de forma espontânea, mas porque é obrigado (coagido) a fazê-lo.

Assim, é possível, desde logo, verificar que diferentes indivíduos poderão ter diferentes níveis de aceitação sobre o pagamento do imposto, sendo certo que para alguns a tributação dos seus rendimentos e o pagamento dos respetivos impostos é entendido como uma obrigação, para outros como o cumprimento de um dever de cidadão (Poço, 2013, p. 27).

Este é um fator, de certa forma, comum entre os vários comportamentos identificados no capítulo da resenha histórica, designadamente as referências ao cidadão livre, e os comportamentos que persistem nos dias de hoje, o que evidencia a nossa conclusão naquele capítulo pela fuga ao fisco enquanto problemática multiseccular.

Além daquele fator, outros que também não serão estranhos neste estudo (já identificado no capítulo histórico) é a perceção da: justiça fiscal, carga tributária e a utilização do dinheiro dos impostos *versus* serviços públicos disponíveis (Poço, 2013, p. 27).

Aqueles fatores não se relacionam tanto com a componente individual, mas com as estruturas político-sociais de cada sociedade e o impacto que, subsequentemente, essas estruturas têm nos comportamentos dos indivíduos.

Por isso, Poço (2013, p. 28) sugere ainda a correlação entre a Sociologia e a Sociologia Fiscal, no âmbito do qual destaca como objeto da Sociologia o estudo do «próprio grupo, ou seja, os comportamentos e estruturas sociais, como as ideias, valores e ideologia de uma sociedade.»

À partida, este fator poderá não ser tão evidente na conjectura de fatores influenciadores do comportamento da fuga ao fisco. Atente-se, no entanto, que o contexto sociológico em que um indivíduo está inserido influencia, inevitavelmente, a sua postura enquanto cidadão.

Como sustento do recurso à Sociologia Fiscal, serve referir Soares e Marques (2013, p. 119) que definem esta área de estudo como «uma arma explicativa a usar na tentativa de entender as tradicionais e modernas revoltas fiscais que [...] se têm revelado fortes e decisivas.»

Um dos fatores sociológicos apontados é a justiça fiscal. Machado e Costa (2016, p. 454) consideram que os cidadãos são levados a resistir aos impostos se percecionarem que o sistema fiscal é injusto, levando assim ao aumento dos níveis de evasão e fraude fiscal.

A justiça fiscal é, na aceção de Sá (2021, p. 24), um propósito do sistema fiscal que cabe à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) assegurar, garantindo a liquidação e cobrança dos impostos, efetuando as devidas inspeções tributárias por forma a prevenir e combater a fraude e evasão fiscais, apoiando os contribuintes no cumprimento das respetivas obrigações fiscais.

O reflexo dos esforços efetuados pelo pagamento do imposto e os benefícios sociais dos bens públicos são outros fatores apontados, intimamente, relacionados com a justiça fiscal. Alm e Gomez (2008, pp. 75 e 76) consideram que a moral tributária de um indivíduo está significativa e positivamente associada à sua perceção dos benefícios para a sociedade decorrentes do fornecimento público de bens e serviços, isto é, quando aumenta a perceção de justiça, traduzida pelo fornecimento de bens e serviços em relação aos impostos pagos, aumentam os níveis de moralidade fiscal.

Neste âmbito, Brito (2017, pp. 15-17) tece-nos um quadro-resumo do resultado das variáveis que impactam no nível de moral fiscal (adiante objeto de estudo) e que perpetuam o insucesso ou o sucesso dos países nesta matéria, como a idade, a religião, o género, o nível de escolaridade, a situação face ao emprego, a corrupção, o grau de confiança institucional,

o grau de identificação com o país e das suas instituições, o nível de rendimento, orgulho no seu país e interesse pela política. Estas variáveis são descritas como influências que «podem alterar a forma como se encara a tributação e a obrigação de pagar impostos.» (p. 15).

Brito (2017, p. 9) antecipa o desemprego, o aumento da carga fiscal imposta e o sentimento generalizado de que os benefícios ao cidadão contribuinte não refletem o nível de contribuição, como potenciais impulsionadores da vontade de fugir aos impostos, isto é, são fatores que tendem a prejudicar o nível de moral fiscal do indivíduo.

A idade, o género e a situação face ao emprego são fatores que, aparentemente, impactam com o nível de moralidade fiscal. Assim, os mais velhos, as pessoas do género feminino, os trabalhadores por conta de outrem tendem a apresentar níveis mais elevados de moralidade fiscal (Sá, 2013, pp. 64, 66 e 203).

Da mesma forma, indivíduos que praticam uma religião e indivíduos com maior grau de escolaridade, apresentam um maior nível de moralidade fiscal, conforme demonstram Torgler e Schneider (2006, p. 10) e Sá (2013, p. 191).

A corrupção, ordem do dia, tem um forte impacto na atmosfera da sociedade, pois quanto mais comportamentos de corrupção se verificam, associados à impunidade, menor nível de moralidade se presencia (Rodriguez, 2015, p. 104).

Outro forte componente associado aos fatores de ordem sociológica, é o grau de confiança institucional e grau de identificação com o país e as suas instituições. Assim, o nível destes dois pressupostos é proporcional ao nível de moralidade fiscal, ou seja, «*[i]f the state acts in a trustworthy way, then taxpayers might be more willing to comply with the taxes.*» (Alm & Torgler, 2006, p. 7) e indivíduos com elevado sentimento de patriotismo tendem a apresentar padrões de moral mais altos (Heinemann, 2011, p. 44).

O orgulho no país aparece-nos como outra variável que impacta nesta matéria, uma vez que parece haver uma relação positiva entre o orgulho no país e a moral tributária. Assim, os indivíduos que apresentam maior orgulho por pertencer a um país revelam níveis de moral tributária mais elevados (Sá, 2013, pp. iv, 199 e 203).

Por último, o interesse pela política no qual se verifica uma relação positiva entre o interesse pela política e a moralidade fiscal, tratando-se de um fator de natureza política que motiva o cumprimento fiscal (Sá, 2013, p. 13).

Estes elementos concorrem para um vasto leque de fatores que vários autores, nomeadamente Sá (2013, p. 206) identificam como fatores demográficos, económicos, culturais, sociológicos e técnicos, como influenciadores da decisão do contribuinte cumprir ou não cumprir com as obrigações fiscais. Assim, infere-se que, quem detiver de um nível maior de moralidade fiscal terá menos apetência para a prática daquele comportamento.

Uma curiosidade do estudo realizado por Poço (2013, p. 5) é a perceção dos contribuintes em relação à aceitação da evasão fiscal em determinadas circunstâncias (considerando que é aceitável fugir ao fisco em determinadas situações), que vem reforçar o entendimento de que, compreendendo o que incita a prática dos comportamentos de fuga ao fisco, compreende-se sobre onde se devem orientar os esforços para colmatar aqueles comportamentos.

Sá (2021, p. 21) também procura identificar no seu estudo as razões que motivam a ocorrência da fraude e evasão fiscais. A questão é pertinente e sendo uma matéria de resolução prioritária é objeto de estudo por parte de vários autores.

Começa por nomear o Triângulo da Fraude de Donald Cressey no seu estudo que data o ano de 1953, na qual pretende qualificar a existência da fraude, procurando perceber os motivos que originam ou incentivam os indivíduos, individualmente ou em conjunto, a cometerem fraude (Sá, 2021, p. 21).

Desta forma, o triângulo encontra-se dividido em três componentes: i) incentivos/pressões, no sentido em que o indivíduo pode sofrer de necessidades financeiras ou pretenda um estatuto financeiro acima das suas possibilidades; ii) oportunidade, associada às fraquezas que convidam à prática da fraude e a subsequente possibilidade de a cometer sem ser apanhado; iii) atitude/racionalização, associada às razões que justificam a fraude, nomeadamente acesso a notícias de casos mais graves que não tiverem repercussões ao nível da punição, ou até a existência de discursos sociais associados às lacunas da punição e sentimentos de impunidade, entre outros (Sá, 2021, pp. 21 e 22).

Um artigo do Observatório Contra a Fraude de Afonso (2015, p. 1) contribui também para este estudo das variáveis que impactam na prática da evasão e fraude fiscais. Assim, considera que as razões que fomentam esta prática podem ser de: i) origem económica, na qual se regista uma maior propensão nos períodos de recessão económica; ii) política, que está fortemente associada à ideia da equidade fiscal e da má gestão da receita fiscal; iii) técnica, pela complexidade da lei fiscal; e, iv) psicológica, que nos direciona para a formação

cívica e a condição cultural dos contribuintes, sendo que a reprovação social sobre os atos de fuga aos impostos é acentuada quando se tratam de contribuintes mediáticos na sociedade (p. 1).

A OCDE (2013, p. 3) apresenta a análise efetuada aos fatores que influenciam a moral fiscal que corrobora o referido pelos autores: i) aqueles que reivindicam uma fé ou identidade religiosa têm atitudes mais positivas em relação ao pagamento de impostos; ii) as mulheres exibem níveis de moral fiscal mais elevados do que os homens; iii) as pessoas mais velhas têm menos probabilidade de justificar o incumprimento do que as pessoas mais jovens; iv) os indivíduos mais instruídos têm atitudes mais positivas em relação ao pagamento de impostos; v) os trabalhadores a tempo parcial e os trabalhadores independentes têm menor moral fiscal do que os empregados a tempo inteiro.

Se versarmos um olhar crítico sobre estas prerrogativas associadas à prática da fraude, podemos constatar que o período vigente é caracterizado pela fragilidade do sistema fiscal e tendência para exercício destes comportamentos. O elevado preço do combustível, a instabilidade política pela qual atravessamos, os casos populares de fraude fiscal, corrupção praticada pelo poder político, clima de guerra, aumento do valor das casas para habitação, todos estes acontecimentos criam um ambiente de tensão, desconfiança, e sobretudo de planeamento de fuga ao fisco para fazer face às suas necessidades financeiras. Outros desmarcam-se das suas responsabilidades enquanto cidadãos.

Veja-se que, além do que vem sido referido, os comportamentos de evasão fiscal estão fortemente relacionados com a carga fiscal de cada país, como vimos quanto maior carga fiscal maior propensão haverá para este tipo de comportamentos (Kemme, Parikh & Steigner, 2017, p. 519), coincidente com o contexto atual de Portugal. Esta é, por isso, uma altura em que é determinante consolidar a relação entre o Estado e o Contribuinte.

Com base nos estudos anunciados, é possível concluir que várias são as variáveis conducentes à prática da fraude e evasão fiscais e que, apesar dos vários autores orientarem os seus estudos para a análise de um país em particular e/ou para a análise de um limitado número de variáveis segmentando-as posteriormente por áreas ou campos diferentes, têm em comum o potencial de alterar a forma como se encara a tributação.

4. Medidas de combate à Fraude e Evasão Fiscais

Em matéria de combate à fraude e evasão fiscais, Poço (2013, p. 29) diferencia as abordagens de diferentes países: por um lado, os países que se focam numa abordagem do desenvolvimento da consciência fiscal, da aceitação por parte dos contribuintes sobre os seus deveres fiscais, enquanto promoção da formação de um carácter ético; e, por outro lado, os países que utilizam o sistema de desencorajar os comportamentos de fuga ao fisco através de pesadas punições.

A teoria tradicional de solução do problema da fraude e evasão fiscais é orientada para a punição. Método que, na nossa opinião, não é eficaz por atuar numa fase tardia do problema.

Assim, surge a necessidade da aplicação de um método mais abrangente, que tenha em consideração os fatores sociais, enquanto fatores influenciadores da decisão de cumprir ou incumprir com as obrigações fiscais, considerados por Poço (2013, p. 21) como a força motriz para o desencadeamento do problema.

Outros estudos, apontados por Couto (2019, p. 12), têm também reforçado a ideia de que existem efetivamente fatores, não económicos, capazes de dissuadir e desencorajar a decisão de *tax avoidance*, nomeadamente a relação entre Estado e Contribuinte (Francis, Hasan, Sun & Wu, 2016 citados por Couto, 2019, p. 13)⁵, o que nos leva a acreditar que um método que tenha em conta estes fatores se mostra mais eficaz.

O carácter da conduta da fraude e evasão fiscais é ilícito, violando normas tributárias vigentes, no que Reis (2019, p. 21) considera que «são objeto de prevenção e repressão, com ocorrências das sanções jurídicas adequadas, normalmente pela via da imposição de penalidades fiscais» - é precisamente esta ideia que se considera pertinente desconstruir, a imposição de penalidades fiscais não deveria constituir uma via para a prevenção destas medidas.

Ora, é nosso entendimento, e de outros autores, nomeadamente Correia (2019, p. 25), que figura um sistema mais complexo do que o supra descrito, pois a reconhecida inteligência do Homem despoleta novas e distintas formas de poder contornar ou incumprir as medidas definidas pela AT: «[a] fraude não é um fenómeno estático e, estando a economia sempre

⁵ Francis, B.B., Hasan, I., Sun, X., & Wu, Q. (2016). CEO political preference and corporate tax sheltering. *Journal of Corporate Finance*, 39, 38-53.

em transformação, o defraudador adapta o seu comportamento consoante as medidas de controlo existentes.»

Ao que Xavier (2016, p. 28) entende, e bem na nossa opinião, que a utilização de mecanismos alternativos, com vista a contornar ou incumprir medidas definidas, «dão azo a esquemas que distorcem os objetivos e princípios que norteiam o Direito Fiscal.»

Assim, entende-se que, atualmente, a Administração Tributária aloca ainda demasiados recursos para criar medidas mais provisórias do que estruturais. Procura assiduamente novos esquemas de contorno ou incumprimento das medidas definidas, e assim punir, ao invés de procurar colmatar e/ou reduzir o índice de evasão e fraude fiscais, isto é, ao invés de apostar numa abordagem do desenvolvimento da consciência fiscal e de cumprimento voluntário.

Considerando que o dilúvio da fuga ao fisco é cada vez mais audível, têm surgido por todo o mundo, medidas de mitigação dos comportamentos desta natureza. Pelo carácter de urgência que comportamentos de fuga ao fisco assumem, devem surgir novos conceitos e novas iniciativas de combate às práticas que permitem a degradação do ambiente social.

A iniciativa da cidadania fiscal, que integra noções como moral e ética fiscal, potencia o cumprimento voluntário e permite afastar o método da punição como medida resolutive do problema. Naturalmente, consubstancia uma abordagem cujos resultados apenas terão os seus justos impactos a longo prazo, também é verdade que figura o meio mais perdurável sem recurso reiterado à ação sancionatória.

Adicionalmente, entenda-se que o facto de surgir uma abordagem alternativa ao combate à fraude e evasão fiscais, não obsta a que se desconsidere, no todo ou parte, a abordagem da punição.

É importante refletir sobre os fundamentos que dão origem à dita abordagem alternativa, por isso, procuraremos tratar a relação Estado e cidadão-contribuinte, enquanto relação que legitima a cobrança de impostos, o binómio contribuinte e cidadão, que nos leva ao conceito de cidadania e, aplicado à matéria fiscal, ao conceito de cidadania fiscal. Com efeito, sugerimos a educação como ferramenta para fomentar a cidadania fiscal.

4.1. O rumo oposto à punição

4.1.1. Relação Estado-Contribuinte

O cidadão tem um papel fundamental na obtenção de receita para o país, na medida em que o imposto que entrega aos cofres do Estado, na aceção de Costa (2015, p. 14), «consiste num dos principais meios de financiamento dos Estados Contemporâneos». Ao Estado cumpre, por sua vez, arrecadar essa receita para a satisfação das necessidades coletivas.

Os Estados Contemporâneos assentam, essencialmente, num regime fiscal - Estados Fiscais -, pelo que constitui uma evidência que o suporte financeiro é constituído fundamentalmente por impostos (Nabais, 2022), levado a cabo por cidadãos-contribuintes. Palma e Pita (2015, p. 31) consideram, de igual forma, que para realizar as suas funções, o Estado necessita de angariar recursos financeiros, que devem ser aplicados na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A legitimação originária do Estado para captar recursos financeiros junto dos cidadãos, mediante a cobrança de impostos, tendo em vista a prossecução dos fins que lhe são cometidos, assenta na ideia da autotributação (Costa, 2019, p. 61).

O autor em referência complementa que a legitimidade da cobrança de impostos «alicerça-se numa relação de confiança e renova-se, em cada momento, através de uma *boa governança financeira*, pautada por critérios de *legalidade, racionalidade e integridade*.» (Costa, 2019, p. 61). Implícito ao conceito de boa governança pública está a ideia entre aquilo que o Estado gasta em relação àquilo que consegue arrecadar, conforme nos clarifica Aires (2019, p. 270).

Assim, uma boa governança financeira é apta, segundo Costa (2019, p. 64), «a contribuir para o aumento da moral fiscal e, conseqüentemente, da *compliance* fiscal.», ou seja, a confiança na gestão pública da receita proveniente dos impostos, contribui para aumentar o sentido moral do contribuinte e, conseqüentemente, registar-se-á uma maior tendência para o cumprimento fiscal.

Nesta senda, elucida Arsénio (2014, p. 30) que o Estado tem, para além do dever de boa governança financeira, deveres para com os contribuintes, nomeadamente os que vêm tipificados na Constituição da República Portuguesa (CRP).

Neste sentido, estabelece a CRP, designadamente na alínea d) do artigo 9.º sob a epígrafe “Tarefas fundamentais do Estado” que compete a este «[p]romover o bem-estar e a qualidade

de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;».

O Estado fiscal representa, assim, um forte compromisso entre o Estado e o Contribuinte, um pacto estabelecido com orientações vinculativas baseadas na interdependência e confiança - relação que foi, segundo Ribeiro e Gesteiro (2013, p. 205), durante muito tempo, duramente caracterizada como uma relação de poder e de coerção.

Face ao que precede, é inevitável a assunção entre os impostos, materializados pelos contribuintes, e a capacidade financeira para a satisfação das necessidades coletivas que incumbem ao Estado, pois «os direitos dos cidadãos implicam a existência de custos cuja sustentação não pode ser conseguida apenas com base no funcionamento normal do mercado» (Rocha, 2017, p. 69).

Nesta ordem de ideias, Arsénio (2014, p. 27) refere que os bens públicos, porque se apresentam como públicos, não podem ser financiados senão por impostos no estado social. E, porque se trata de financiamento dos bens públicos, «[o]s impostos são a melhor forma de se obter progresso e bem estar [*sic*]de toda a sociedade.» (p. 28).

Desta forma, compreende-se que os tributos têm uma função particularmente reguladora da qualidade de vida dos cidadãos que, de acordo com Ribeiro e Gesteiro (2013, p. 209), não devem ser tidos como uma obrigação, mas como o preço da cidadania. «[o] ato de pagar impostos tem subjacente um ato de partilha e de solidariedade da vida em comunidade.» (Martins, 2019, p. 102).

Pelo que, Arsénio (2014, p. 49) considera que para um Estado Fiscal suportável é fundamental que todos executem a cidadania fiscal, pois a existência e o funcionamento do Estado são do interesse de todos, na medida em que como membros da comunidade somos suportes económicos e políticos do Estado.

Convirá aqui reforçar que não existe somente uma relação umbilical entre Estado e Contribuinte com prestações diretas e interdependentes, no sentido em que se torna manifestamente impossível ao Estado prosseguir os fins para os quais está vinculado sem que esteja dotado do suporte financeiro para tal, assim como se torna insuportável viver num estilo de vida com fraca resposta de bens e serviços.

Existe sim, além da relação umbilical entre Estado e Contribuinte, uma relação proeminente entre o imposto e a qualidade de vida do cidadão, que dá expressão ao objeto do presente

estudo e que se relaciona com termos como cidadania fiscal, consciência fiscal, ética e moral fiscais e educação fiscal.

Mesmo na relação entre o Estado e o Contribuinte, há muito mais a considerar além da missão arrecadatória, que se encontra intimamente relacionado com o que supra se expôs.

Apesar de se registarem arranques significativos na sinergia entre Estado e Contribuinte, Ribeiro e Gesteiro (2013, pp. 207) são da opinião que esta relação não deverá atender apenas às necessidades mais elementares da população e à mera obrigatoriedade de contribuir para o financiamento do Estado, afigurando-se necessário repensar o papel do Estado na função arrecadatória.

Aqueles autores clarificam, a propósito do acima exposto, que

[o] justo tributário é um conceito complexo e subjetivo mas que deve, obrigatoriamente, passar pela questão da justiça social, pelo contexto constitucional e pela educação tributária da população, assim como pela participação da população nas questões atinentes ao orçamento público, não podendo o Direito Tributário se restringir aos atos de arrecadação de valor para os cofres públicos. (Ribeiro & Gesteiro, 2013, pp. 203 e 204).

Tendemos, assim, a concordar com Costa (2019, p. 61) ao considerar que «[a] arrecadação de receitas não representa um fim em si. Ela constitui apenas uma etapa indispensável à realização dos fins do Estado.»

Igualmente, acolhemos a afirmação de Ribeiro (2019, p. 143) que parece, de alguma forma, constatar que a função arrecadatória está a sofrer uma mutação ao considerar que «[d]urante muito tempo, a tributação foi vista apenas como um instrumento de receita do Estado.»

Aquele autor defende que

devem ser consideradas as ações no sentido de diminuir o distanciamento entre fisco, contribuinte e sociedade, rompendo com a tradicional política autoritária, que vinha demonstrando apenas com ações meramente arrecadatórias de uma cultura meramente fiscalista. (Ribeiro, 2019, p. 155).

Por isso, Pereira (2019, p. 185) refuta que a AT «não deve se limitar a aplicar uma série de técnicas e instrumentos para arrecadar e gastar. Também tem que exercer um papel de vanguarda na formação da cultura cívico-fiscal dentro da comunidade cujos recursos administra.» É, no entendimento de Martins (2019, p. 102), pertinente «afastar a conceção

de que os impostos são pagos a uma entidade abstrata e impessoal, que apenas gasta sem critério e rigor os impostos cobrados».

A doutrina, nomeadamente Magarreiro (2019, p. 222), não se contradiz relativamente à perspetiva histórica de que ao longo do tempo se procurou mais o cumprimento assente na obrigação, do que na compreensão e aceitação moral e social, sendo que, apesar dos avanços e recuos, se tem verificado uma tentativa de alteração do paradigma existindo fortes indícios de procura de mudança. Porque, apesar da política tributária consistir «em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não precisa resultar em imposição.» Ribeiro (2019, p. 148).

Concluindo, a relação entre o Estado e o Contribuinte é precisa para vivermos em comunidade para que, entregando o devido imposto ao Estado, as necessidades coletivas sejam satisfeitas e se possa investir na qualidade de vida dos cidadãos.

Tendo presente que os impostos são cobrados com esta finalidade, não podem ser vistos de outra forma senão como o preço da cidadania, daqui advém a necessidade de executar a cidadania fiscal, consciência/sentido ético de que o não pagamento do imposto irá afetar toda a comunidade. Não pode, porém, ao Estado ser unicamente imputada a função arrecadatória, cumpra-se procurar mais o cumprimento assente na compreensão moral e social do que na obrigação.

4.1.2. Cidadania fiscal

A cidadania fiscal é uma figura que não se encontra regulada especificamente, apenas lhe são dedicadas pontuais alusões fruto de mentes extraordinariamente visionárias que muito têm contribuído para que a literatura consiga dar mostras de que os males da sociedade, no âmbito da fuga ao fisco, são suscetíveis de serem colmatados sem recurso à tradicional metodologia da punição.

A aplicação do termo cidadania precedido do conceito fiscal não constitui um mero acaso, nem tão pouco surgiu para romancear a matéria fiscal, antes dá expressão à necessidade de integrar no plano fiscal noções de cidadania e vice-versa, não permitindo que sejam tratadas como duas matérias distintas.

Aqui chegados, procuremos, na perspetiva de conceder uma visão holística do tema, definir cidadania.

4.1.2.1. Cidadania

Historicamente, o termo cidadania está «vinculada a um estatuto (*status*) de pertença a uma comunidade política organizada que possui uma certa vivência permanente e identidade em comum.» (Santos, 2019, p. 37).

Neste sentido, o direito ou faculdade de pertencer a uma comunidade política organizada implica, para Rocha (2017, p. 70), que a cidadania compreenda a ideia de que todos suportam o Estado.

Serve ainda referir, a propósito do conceito, que este terá surgido, segundo Arsénio (2014, p. 47), na Grécia Clássica «para designar os direitos relativos ao cidadão, que vive em sociedade e ali participa activamente [*sic*] nos negócios e nas decisões políticas.»

Assim, temos um conceito que abarca a identidade comum daqueles que vivem em comunidade, o suporte financeiro que possibilita a construção/manutenção de uma comunidade política organizada e a participação nas decisões políticas que Martins (2019, p. 108) denomina de consciência participativa. Consciência participativa que, pela sua natureza, poderia constituir-se corolário da cidadania.

Há, porém, mais do que direitos associados ao conceito de cidadania, conforme nos esclarece Costa (2019, p. 60), pois «enquanto condição da pessoa que vive integrada numa determinada comunidade jurídico-política e social, tem associada a titularidade [...] de direitos e a sujeição a deveres.»

A observância de direitos e deveres no panorama da cidadania é, no contexto da doutrina, pacífica. Além de Costa, também Martins (2019, p. 102) assevera que «a usufruição do quadro de valores conformadores do direito à cidadania exige a observância de um acervo de deveres essenciais à concretização e desenvolvimento da sociedade» que, de entre variadíssimos deveres, se encontra o dever de pagar impostos.

«Cumprir com as obrigações fiscais, é uma questão de elementar cidadania (não de uma mera cidadania fiscal) e de saber estar em comunidade.» (Franco, 2019, p. 160). É aqui, na cidadania fiscal, que as noções de cidadania e fiscalidade se interligam e deixam de ser tratadas como duas matérias distintas.

A partir do momento em que falamos em direitos e deveres dos cidadãos numa sociedade, dificilmente se consegue separar a cidadania e a fiscalidade, por isso, à semelhança de outros conceitos que temos vindo a acoplar ao de cidadania, como cidadania ambiental, o termo

fiscal deverá estar ainda mais indissociável. Repare-se que Santos (2019, p. 54) entende que a cidadania fiscal impõe

obrigações e responsabilidade ao cidadão (dimensão bilateral), não podendo ser uma relação assimétrica em que, ao gozo e usufruto de direitos, não corresponda a existência de deveres, o primeiro dos quais o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, de forma a satisfazer o dever fundamental de pagar impostos como forma de financiar os custos dos direitos civis, políticos e sociais.

Assim, é pertinente ter presente que, ao titular do direito de viver numa comunidade politicamente organizada, não lhe são alheios os deveres automáticos de a manter.

O automatismo não opera, porém, de forma mecanizada, considerando-se imperativo que cada contribuinte compreenda por que ocorre e como ocorre a coleta de impostos. Para tal, é necessário falar-se em reformas, iniciativas, mudanças, para que a cidadania fiscal faça parte integrante da cultura de uma sociedade.

Resumidamente, o conceito de cidadania implica direitos e deveres aos cidadãos que vivem em comunidade.

Lamentavelmente, a tradicional conceção do imposto-coerção e a relação coerciva Estado-Contribuinte, veio permitir aferir que, embora o conceito de cidadania seja antigo, a cidadania fiscal é um tema relativamente recente. Quiçá, com «um longo e difícil caminho a percorrer para que tenha real expressão jurídica» (Santos, 2019, p. 54). Ainda assim, é um tema que, de acordo com Costa (2019, p. 59), «tem suscitado crescente interesse.»

No que se fundamenta, afinal, o desiderato da cidadania fiscal?

4.1.2.2. Cidadania fiscal

A cidadania fiscal surge, conforme nos elucida Santos (2019, p. 54), «como conceito político de legitimação da tributação moderna e como conceito ético.»

A cidadania fiscal tem, por isso, duas noções que lhe estão essencialmente associadas: uma noção política e uma noção ética (Santos, 2019, p. 49). A noção política está, na aceção daquele autor (p. 49), relacionada com as noções de poder constituinte e de soberania popular. A noção ética relaciona-se com o reforço do comportamento cívico em sede de tributação, não só para o cumprimento do dever fundamental de pagar impostos, mas também para o dever de as administrações tributárias reconhecerem os direitos e garantias inerentes ao estatuto de contribuinte (p. 49).

Para fins de compreensão da expressão “cidadania fiscal”, Santos (2019, p. 47) divide ainda estes termos, considerando que um pressupõe dinamismo e amplitude - o de cidadania -, que apela à exigência de formação cívica ou de educação para o exercício da própria cidadania, suscetível de ser aplicado em várias vertentes, como é o caso da cidadania ambiental ou a cidadania cultural. E o outro, o de fiscalidade, que recorre essencialmente à noção de contribuinte (p. 48).

Além do que vem sido referido, a cidadania fiscal visa a participação ativa dos contribuintes na elaboração e aprovação do orçamento, concede o domínio de instrumentos necessários no controlo do gasto dos dinheiros públicos (Aires, 2019, p. 274), pelo que o papel do contribuinte não se cinge unicamente a contribuir para a remessa que integra os cofres do Estado.

À luz do contrato social, não parece ser aceitável

afirmar-se o dever fundamental de pagar impostos e excluir-se os cidadãos da vida financeira pública, seja por ausência de informação e esclarecimento objetivos, credíveis e acessíveis, seja por inexistência de instrumentos que possibilitem uma participação efetiva nas demais vertentes da governança financeira. (Costa, 2019, p. 69).

Serve complementar que, além das premissas acima referidas, «[a] cidadania fiscal implica, ainda, que o cidadão-contribuinte se abstenha de praticar atos que diminuam, evitem ou defiram no tempo o montante de imposto que lhe compete suportar.» (Brito, 2017, p. 12).

Os visados atos prendem-se, na perspetiva de Ferreira (2019, p. 36), com questões novas atinentes à aceleração tecnológica dos últimos anos, a par com a globalização e que têm provocado, diametralmente, a erosão da base tributável, que ameaça o financiamento dos Estados.

De notar que, o acelerar tecnológico e a globalização têm contribuído de forma abismal para a prática de tais atos, no entanto, não nos esqueçamos que estas condutas figuram, como vimos, um problema multiseccular.

Ainda a propósito dos atos que visam a diminuição ou o não pagamento do imposto, deve ser ressaltado que, conforme já antecipado, o não cumprimento da função social do tributo gera, naturalmente, uma grave disfunção social, evitando o crescimento e o desenvolvimento do cidadão e conseqüentemente da sociedade, pois é no campo tributário que as implicações atingem toda a sociedade e definem a estrutura económica do país (Ribeiro & Gesteiro, 2013, pp. 204 e 206), o que reforça a urgência deste tema.

Enquanto conceito que abarca dois grandes campos, político e ético, a cidadania fiscal pode ser resumida como o conjunto de direitos e deveres associados à matéria fiscal, em concreto à obrigação do pagamento do imposto, implicando uma consciência participativa dos cidadãos e apelando ao cumprimento fiscal.

A verdade é que «[a]s várias tentativas de por [*sic*] cobro à evasão fiscal têm conhecido um muito escasso sucesso.» e que, apesar de haver estudos quantitativos que legendam a perda de receita, certo é que «a cidadania fiscal seria bem mais fácil.» (Ferreira, 2019, p. 36).

4.1.2.3. Mitigação

Não obstante a perpétua utopia de radicar a evasão e fraude fiscal, tendemos a concordar com Martins (2019, p. 101) no reconhecimento de que «estas condutas existirão sempre, pelo que é fundamental criar uma cultura de cumprimento espontâneo, livre e consciente das obrigações tributárias.»

No plano de mitigação das condutas ilícitas e corrosivas da receita fiscal, surge a cidadania fiscal como fenómeno que, como identifica Brito (2017, p. 9), pode desempenhar um papel importante, mais do que tradicionais medidas de punição.

Ora, se a função do tributo é conceder ao Estado recursos financeiros, conforme nos elucida Simões (2016, p. 79), para criar condições de vida condignas a cada um, claro está que a cidadania fiscal implica que o indivíduo vislumbre o tributo como a alavanca para a qualidade de vida que tem no seio de uma comunidade, portanto o sentimento de dever, cívico, de contributo pessoal deve estar presente em cada cidadão.

O problema reside no facto de o contribuinte nem sempre ver e/ou aceitar, na aceção de Arsénio (2014, p. 30), os impostos como dever de cidadania, são antes «vistos como um [*sic*] “espécie” de expropriação sem justa causa e sem qualquer recompensa.»

Nesta senda, refira-se também a agravante de que o comportamento dos contribuintes se faz em função da penalização da conduta ilícita e não tem por fundamento uma atitude voluntária e espontânea com o propósito de contribuir para a coletividade (Martins, 2019, p. 107). A decisão de adotar um determinado comportamento cinge-se à perceção de que o incumprimento não compensa, no sentido em que a conduta ilícita é fortemente penalizadora (p. 107). Sentimentos de impunidade provocam efeitos nefastos à consolidação de uma cultura de cumprimento e de responsabilização (p. 111).

A crescer, acontece que o contribuinte não compreende muito bem a que são destinados e onde são aplicados os impostos e as contribuições que se vê obrigado a pagar por uma norma jurídica coercitiva (Silvestre, 2013, p. 346).

Repare-se ainda que, aquele que não é dotado de atitudes reveladoras de cidadania não é bem visto pela sociedade, porém, na prática, parece haver, na maioria dos países, uma atitude passiva de denúncia e desaprovação social em relação à falta de cidadania fiscal e que é, naturalmente, questionado por Brito (2017, p. 13).

Como vimos, e tal como refere Martins (2019, p. 110), poderá haver uma certa «propensão para os contribuintes procurarem identificar meios ou mecanismos elisivos da tributação, atitude que é censurável se aqueles integrarem meios fraudulentos ou ilícitos», ainda que esse grau de censura devesse estar mais presente e vinculasse mais a permissividade daqueles que, mesmo que não a pratiquem, assistem inócuos a esta.

Propensão ou não, é pertinente que os contribuintes compreendam que os infratores estão a prejudicar todos os cidadãos e o bem-estar comum, evidente para a qualidade de vida, e que o preço a pagar pelas condutas fraudulentas é uma sociedade menos organizada e com fracos serviços públicos e uma pressão fiscal cada vez maior para os cumpridores (Pereira, 2019, p. 165). O preço a pagar é a transferência do pagamento do imposto que seria devido por aqueles para os restantes cidadãos-contribuintes (Soares, 2019, p. 343). Porquanto, «não constitui apenas uma afronta ao Estado, constitui antes de mais um atentado a toda a sociedade.» (Soares, 2019, p. 343).

Por isso, ao não exercermos os nossos deveres de cidadania podemos, de acordo com a AT (2019, p. 125), «estar a permitir que outros enriqueçam beneficiando do dinheiro que cada cidadão confiou que deveria ter sido entregue aos cofres do Estado.» Daí surge a necessidade de «induzir em todos os contribuintes uma cultura de responsabilização, tendente a motivar uma predisposição espontânea para o cumprimento dos deveres fiscais» (Martins, 2019, p. 107) e exigir dos outros esse cumprimento. Será elementar «reforçar a confiança e o sentimento ético do dever de boa prática fiscal.» (Martins, 2019, p. 115).

A cidadania, e ao caso, a cidadania fiscal é fulcral para a vida societária, exigindo comportamentos saudáveis, úteis e profícuos dos cidadãos, constituindo-se imperativo proporcionar uma perceção ética, moral e jurídica sobre o acervo dos direitos, deveres e obrigações tributárias, conforme estabelece Martins (2019, pp. 114 e 115).

Todavia,

[o] desafio maior dos nossos dias é forjar uma cidadania universal na qual todos os seres humanos se sintam e se saibam cidadãos, ou seja, precisamos aceitar a impossibilidade de um universalismo moral absoluto, que imponha valores detalhados para todos os povos e comunidades e, simultaneamente, não aceitar o relativismo e o ceticismo éticos, que acarretam um vale-tudo ético, bem presente nas atuais sociedade liberais (Soares, 2019, p. 342).

Ora, parece-nos ser defensável que se o contribuinte estiver munido de moral e ética fiscal, a prática de comportamentos evasivos e fraudulentos passará a constituir-se como uma atitude mundana, contrária à ordem natural e de censura coletiva e não um vale-tudo na corrida ao incumprimento, cientes de que um universalismo moral absoluto seja difícil alcançar, se não mesmo impossível.

4.1.2.4. Ética e moral fiscal

Demos nota que a ética e moral fiscal se interligam com a cidadania fiscal, perguntamo-nos: de que forma? Desde logo, temos o contributo do nosso país vizinho, Benito (2016, p. 15), que relaciona a ética e moral tributária com os comportamentos abusivos em matéria fiscal, estabelecendo que

el papel que tiene la moral tributaria en los ciudadanos españoles, en especial en los de buena consciencia, es vital para el mantenimiento del Estado del bienestar, porque sin una buena ética fiscal el contribuyente se sentirá desalentado y tenderá a seguir la actitud generalizada de los que defraudan, desembocando ello en el fin de dicho Estado del bienestar.

Os vários autores definem a moral tributária como:

- i. a motivação intrínseca para pagar impostos, vontade ou obrigação moral de pagar impostos ou a convicção de contribuir para a sociedade através desse pagamento, incluindo o sentimento de arrependimento ou culpa no caso de praticar atos fraudulentos (Torgler, 2005, p. 526).
- ii. a crença pessoal de que existe um imperativo moral em cada um de nós para ser honesto relativamente aos assuntos fiscais (Wenzel, 2005, p. 1).
- iii. «a motivação para cumprir obrigações fiscais de forma voluntária.» (Pereira, 2019, p. 172).

Pereira (2019, p. 168) esclarece ainda que

[N]a Grécia moral era desenvolver capacidades do indivíduo numa comunidade política na qual tomava consciência da sua identidade como cidadão permitindo-lhe saber que hábitos desenvolver, que virtudes cultivar e que deveres cumprir para fortalecer os laços comunitários procurando realizar na sociedade valores que são objeto de um interesse coletivo ou “bem comum”.

Entende-se que a moral fiscal não é, nem tão pouco a moral em geral, um dado adquirido à nascença. A moral fiscal desenvolve-se a partir de várias interações com os vários sujeitos e acontecimentos que vão surgindo e que o indivíduo reproduz, replica, no peso e medida daquilo que assiste.

Já a ética pode ser definida como:

- i. «a disciplina do conhecimento acerca do que é bom ou mau, certo e errado, dever moral ou obrigação.» (Rocha, 2010, p. 195).
- ii. o conjunto de normas de comportamento que regem os cidadãos enquanto contribuintes na sua relação com o governo (Song & Yarbrough, 1978, p. 444).

Soares (2019, p. 342) entende que «[t]er conduta ética é se colocar na perspetiva do outro. É agir com a firme e desinteressada intenção de suavizar a aflição dos que sofrem. É ter sabedoria e humildade para entender que o homem só se realiza enquanto ser humano pelo olhar do outro, que o molda e o define.»

Assim, e na perspetiva de Brito (2017, p. 13) e de Palma e Mendes (2019, p. 239), a moral e ética fiscal e a cidadania fiscal estão interligadas, considerando que é na cidadania fiscal que o contribuinte demonstra os níveis de moralidade fiscal que possui, pois, o cumprimento fiscal voluntário é uma questão de cidadania fiscal e depende do nível de moralidade fiscal dos cidadãos-contribuintes.

Não terá sido por acaso que o juiz norte-americano Oliver Holmes Jr. (1841-1935) terá ficado mundialmente conhecido pela singular declaração «“gosto de pagar impostos. Graças a eles ofereço a mim próprio a civilização”» (Santos, 2013, p. 90).

4.1.2.5. Cultura fiscal

Veja-se que podemos posicionar a cidadania fiscal em ativa e passiva (Simões, 2016, p. 7). Será considerada cidadania fiscal ativa «quando o contribuinte tem o direito de compreender e aceitar os impostos que está disposto a pagar» (p. 7). A cidadania fiscal passiva reside na ideia de «dever de suportar financeiramente o Estado.» (p. 7). Apesar de ambas se

posicionarem no campo da cidadania fiscal, a cidadania fiscal ativa produzirá resultados muito mais revelantes do que a cidadania fiscal passiva.

Martins (2019, p. 108) acrescenta ainda que a cidadania fiscal «exige que os cidadãos e agentes económicos tenham uma atitude proactiva [*sic*] no sentido de se disponibilizarem a contribuir para a sociedade, no sentido de participar no seu desenvolvimento económico, social e cultural.»

Sendo a fiscalidade um ato social, «o exercício da cidadania fiscal depende muito do nível de *cultura fiscal*» (Santos, 2019, p. 55), constituindo este um outro termo fortemente relacionado com a cidadania fiscal.

Em termos práticos o que se pretende alcançar é uma cultura fiscal pautada pelos valores inerentes a uma boa conduta fiscal, descartando a via da punição para se atingir um patamar de cumprimento fiscal voluntário.

Palma e Mendes (2019, pp. 239 e 240) dão nota que os países do norte da Europa são considerados mais cumpridores, dotados de uma maior perceção fiscal afigurando-se imoral a violação das obrigações. Os mesmos autores referem que, em contrapartida, os países do sul da Europa têm um entendimento mais flexível relativamente ao incumprimento fiscal, pois acolhem com maior naturalidade esse incumprimento (p. 240).

Entende-se que a diferença entre os países do norte e sul da Europa, que supra se expôs, se relaciona com o nível de cultura fiscal. Os países do norte da Europa são, em termos gerais, mais adversos às situações de incumprimento do que os países do sul da Europa. Veja-se a título de exemplo a Suíça, enquanto país da Europa Central, cuja coima para o excesso do limite de velocidade nas estradas se torna exigível quando exceda 1 quilómetro/hora (Km/h) do limite estipulado.

Santos (2019, p. 55) admite que não podemos ser indiferentes ao nível de cultura fiscal da população, incluindo das ideologias fiscais vigentes, do civismo e da moralidade fiscal que podem proporcionar sanções de estigmatização social para comportamentos amorais, pois o exercício da cidadania fiscal dependerá destes elementos.

A cultura fiscal assenta, na aceção de Soares (2004 citado por Arsénio, 2014, p. 50)⁶, «num conjunto de ideias, valores e atitudes que inspiram e orientam a conduta de todos os sujeitos sociais, que intervêm na realidade fiscal de um País.»

Assim, todo e qualquer «desenvolvimento de estratégias que conduzam ao incremento da cultura fiscal é fundamental para a sociedade e particularmente para as partes intervenientes na relação jurídico-fiscal.» (Pereira, 2019, p. 171).

Por isso, Pereira (2019, p. 193) entende que

[u]ma verdadeira e autêntica cultura tributaria é criada com consciência, responsabilidade, transparência e visão social que deve nascer e estabelecer-se numa relação harmoniosa entre a Administração Fiscal e os contribuintes numa abordagem de compromisso entre os diferentes atores da relação jurídico-fiscal conhecedores dos seus deveres e direitos.

Face ao que precede, conclui-se que uma cultura fiscal é apta a produzir melhores resultados em matéria de cumprimento fiscal.

4.1.2.6. Consciência e literacia fiscal

O exercício da cultura fiscal pressupõe, por sua vez, a consciência fiscal dos cidadãos, «na medida que cada cidadão deve ter suficiente conhecimento dos seus direitos e deveres enquanto membro de uma comunidade, organizada sob a forma de Estado» (Costa, 2019, p. 61). A cultura fiscal reflete-se, nas palavras de Palma (2020, p. 4), na consciência fiscal dos cidadãos.

Um artigo da revista da Ordem dos Contabilistas Certificados (Palma, 2015, p. 44) introduz este tema com uma factualidade irrefutável: «[o]s cidadãos em Portugal têm pouca consciência cívica no que respeita ao cumprimento das obrigações fiscais.» Sendo que, «[a] escassa consciência fiscal dos contribuintes, isto é, o baixo conhecimento acerca da finalidade e sentido dos impostos, pode por [*sic*] em causa o cumprimento dos objetivos da política fiscal.» (Pereira, 2019, p. 166).

Mas, o cumprimento dos objetivos da política fiscal «implica que, também por parte do Estado, exista uma consciência fiscal» (Pereira, 2019, p. 167). Contudo, Santos (2019, p. 55) arrebatá que, relativamente aos cidadãos, existe um enorme desconhecimento sobre como é

⁶ Soares, D. D. (2004). *Percepção social da fiscalidade em Portugal – Um estudo exploratório* (1ª ed.). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

formado e como funciona um sistema fiscal, com a carga fiscal que efetivamente suportam, entre outras questões que predominam esta matéria, e a percepção de que uma realidade (mesmo falsa) integra a própria realidade e tem sobre ela importantes consequências.

O desconhecimento dos contribuintes no plano fiscal é também reconhecido por Arsénio (2014, p. 28), que entende que, desconhecendo do seu importante dever de pagar impostos, dificilmente os cidadãos terão uma percepção correta quanto ao benefício social que a arrecadação dos impostos proporciona. Por isso, temos, de antemão, um desequilíbrio entre as partes que estão envolvidas no cumprimento dos objetivos da política fiscal.

Posto isto, considera-se premente, no binómio direito-dever, que a cidadania fiscal seja explicada e entendida (Palma, 2019, p. 21). O Estado não é indiferente aos efeitos nefastos provocados pela fuga ao fisco, pois também não deve ser complacente ao nível da literacia fiscal do povo. A discrepância do domínio literário nesta matéria suscita uma relação disfuncional, de desequilíbrio, entre as duas partes que são, por sinal, basilares para o desenvolvimento do cobiçado fim: o crescimento e desenvolvimento económico e social da sociedade.

Através da literacia fiscal «pretende-se que o contribuinte tenha a capacidade de captar, processar e perceber a informação fiscal, ou seja, que saiba interpretar a mesma.» (Palma & Mendes, 2019, p. 244). Com a literacia fiscal, dá-se cumprimento ao célebre lema de Paulo Freire “não dê o peixe, ensina a pescar”, sendo que esta ferramenta é, na aceção de Palma e Mendes (2019, p. 244), «imprescindível para o desenvolvimento individual do cidadão e, inclusive, da sociedade, a nível económico, político, cultural e social.»

Um cidadão instruído e habilitado de conhecimento fiscal é um cidadão capaz de tecer um pensamento crítico e fundamentado, ativo e ciente da necessidade de existir um sistema fiscal, capaz também de mostrar mais responsabilidade em termos fiscais (Palma & Mendes, 2019, pp. 244 e 246). Assim, «[o] conhecimento fiscal permitirá ao contribuinte obter mais confiança na participação social e ter mais oportunidades de aprendizagem. Quanto mais Literacia Fiscal existir na sociedade mais igualdade social existirá.» (Palma & Mendes, 2019, p. 245).

Entende-se, por isso, que a literacia fiscal é de extrema importância, contribuindo para que o cidadão consiga compreender e interpretar a informação fiscal apresentada nos jornais, nas televisões ou nas conversas em geral, além de se constituir determinante para o cumprimento dos seus deveres fiscais e para agir e tomar as melhores decisões (Palma & Mendes, 2019,

p. 244). Atendendo à inevitável economia global que caracteriza a sociedade atual, aqueles autores (p. 244) compreendem que o conhecimento fiscal começa a ganhar destaque e a tornar-se cada vez mais importante.

Considerando o que supra se expôs, é urgente «corrigir esta literacia financeira, económica e fiscal que assola a sociedade portuguesa.» (Paulo, Guerreiro & Martins, 2019, p. 259).

Martins (2019, p. 104) tece um raciocínio profundamente lógico no domínio do (des)conhecimento dos cidadãos, ao refletir que este saber, essencialmente jurídico e técnico, encerra muita complexidade e especificidade, no que sintetiza, pelo menos, três posturas do cidadão face à natureza da informação cuja ignorância ou má interpretação não se considera jamais justificada⁷: i) aqueles que, atenta à dimensão da atividade económica desenvolvida, beneficiam do apoio de departamentos jurídicos e técnicos, ii) aqueles que, para cumprir com rigor e a exigência técnica das obrigações tributárias acessória prescrita na legislação legal, têm de recorrer a técnicos especializados, e iii) aqueles que, de diminuta relevância económica, se encontram entregues à sua iniciativa. Atente-se que, dominando os conhecimentos, o cidadão estará apto a exigir a observância dos mesmos (p. 102).

Pese embora tenham surgido ou surjam iniciativas e instrumentos conducentes à participação ativa, a verdade é que «tais instrumentos somente serão eficazes se ocorrer uma verdadeira mobilização da sociedade» (Baltazar, 2009, p. 48).

Pagar impostos, para além de uma imposição legal, constitui um dever moral, um exercício de cidadania que deve fazer parte de uma consciência fiscal global, pelo que se torna imperativo consciencializar a sociedade para a função socioeconómica dos impostos e despertar a consciência para o bom cumprimento da lei fiscal (Pereira, 2019, p. 168).

Ribeiro (2019, p. 155) é, assim, da opinião de que «[é] preciso criar mais medidas que resgatem a noção de cidadania fiscal de forma a disseminar a consciência da relação direta entre o cumprimento das obrigações tributárias e cidadania.» Uma medida que vem sendo referida como forma de resgatar a cidadania fiscal é a educação fiscal. E que ninguém vá ao engano de que é uma iniciativa que não acarreta muito esforço, pois «[j]untar, com êxito, educação, cidadania, tributação e controle do gasto público representa um grande desafio para todos.» (Ribeiro, 2019, p. 156).

⁷ V.d. artigo 6.º do Código Civil: «A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nelas estabelecidas.»

O mais recente relatório da OCDE refere que a educação fiscal beneficia os contribuintes à escala da sociedade (OCDE, 2021, p. 21). A questão que se coloca já não se cinge a se os contribuintes têm de pagar os impostos, mas sim, e bem na nossa opinião, porque pagam impostos (p 20).

Aquilo que se pretende é que «os cidadãos exerçam uma cidadania ativa, participativa e solidária, o que só é possível se os cidadãos detiverem consciência fiscal, a qual por não ser inata, tem de resultar da educação fiscal» (Marques, 2019, p. 77). Por isso, Reis (2019, p. 7) partilha da conceção de que a cidadania se educa «e, por essa mesma razão, a educação fiscal é um tema em crescimento e pretende dar resposta à necessidade que existe em consciencializar o cidadão/contribuinte para a função socioeconómica do imposto.»

De forma essencialmente abreviada, poder-se-ia entender que a educação fiscal será a ferramenta que visa fomentar a consciência fiscal que, por sua vez, altera a cultura fiscal e se alcança a desejada cidadania fiscal (Marques, 2015, p. 52).

4.1.3. Educação fiscal

«[A]ssistimos a níveis de fiscalidade muito próximos da saturação.» (Franco, 2019, p. 160). Este estado de saturação tem sido definido na doutrina como o contexto de incumprimento fiscal que, ao contrário do que seria expectável, apresenta altas doses de permissividade e aceitação, uma quase normalização, daquelas condutas, por parte de um elevado número de população (Pereira, 2019, p. 164).

Em que momento é que se perde os valores morais e éticos e se permite aceitar o incumprimento fiscal? Isto deve-se a tudo menos uma resposta simples.

O importante não será procurar o momento que terá despoletado tal *cosa*. Importa que sejam aplicadas medidas capazes de repensar toda a permissividade inerente a estas condutas. Por isso, instituições internacionais, tais como a UE e a OCDE, têm recomendado programas para a cidadania e educação fiscal (Palma, 2019, p. 11).

Esta necessidade de robustecer o parque educacional decorre da progressiva ausência de um quadro de valores morais e éticos determinantes para o cumprimento fiscal. Conforme esclarecem Pereira (2019, p. 164) e Soares (2019, p. 342), há uma gradual perda do sentido ético e moral, consciência social e cívica, uma verdadeira crise de valores morais e éticos onde reina o total descrédito nas instituições.

Veja-se a título de exemplo a corrupção, descrito por Palma (2020, p. 6) como o crime que «acarreta graves consequências para a nossa sociedade e economia, afectando [sic] seriamente os valores essenciais da democracia, da cidadania e da igualdade social.» é um elemento que põe em causa a confiança no contrato social e, conseqüentemente, uma série de valores morais e éticos dos contribuintes, por isso, o autor estabelece a forte relação entre o crime da corrupção, a cidadania fiscal e a moral tributária.

A crise de valores morais e éticos é, muitas vezes, resultado de um período difícil que provoca alterações nas decisões de cumprir com as obrigações fiscais, aparentemente saudáveis. Os períodos de crise económica e política, como aquele que enfrentamos, provocam manifestações de intensa natureza emocional, do qual será expectável que resultem momentos de perturbação, não se esperando, contudo, que provoquem períodos de rutura. A progressiva ausência de valores morais e éticos mais do que a crise económica e política, justifica-se pela governança financeira, pela corrupção política, pela incompreensão e desconhecimento dos impostos, pelo que, sem uma prévia aquisição desses valores facilmente passará de um período de perturbação para uma situação de rutura.

Assim, compreendemos que, para que se desenvolva um cumprimento voluntário e espontâneo, se constitui decisivo uma educação cívico-fiscal junto da população, que resulte numa cultura fiscal com valores morais e éticos consolidados.

Antecipamos, em resultado da recomendação da UE e da OCDE para a implementação de medidas de educação fiscal, a atuação da Administração Tributária que tem vindo, como vimos, a alterar a aposta significativa de uma vigorosa atuação penalizadora, que forçava mais o cumprimento fiscal do que intensificava um cumprimento voluntário e espontâneo, para uma aposta na relação de confiança com o contribuinte - o início de uma relação paritária.

O relatório da OCDE (2021, p. 18) refere como uma das mudanças mais importantes, no passado recente, a forma como as administrações fiscais encaram as suas relações com os contribuintes, substituindo a coerção pela parceria. A relação controversa entre o Estado e os cidadãos só provoca situações de grande instabilidade e constrangimentos, bem como uma ideia errada do sistema fiscal, para não falar que influencia a decisão de cumprir ou não cumprir com o pagamento de impostos (Palma, 2015, p. 44). As ameaças de sanções pelo não cumprimento dos seus deveres estão cada vez mais a ser complementadas pela demonstração de que, alterando o comportamento, o contribuinte pode melhorar a sociedade

em que vive, contribuindo para o seu desenvolvimento e libertar-se do financiamento externo (OCDE, 2021, p. 18).

Convirá, antes de atentarmos ao propósito da educação fiscal, esclarecer que, apesar de haver um certo grau de veracidade na ideia de que a educação fiscal é percecionada como forma de controlo societário (Aires, 2019, p. 273), a educação que aqui propomos não se objetiva como doutrinação do fisco ou formação técnica, antes um processo permanente de fluxo de informações, através dos mais variados meios, instrumentos e técnicas e junto das mais diversas instituições que permita a cada cidadão a tomada de decisões mais racionais (Santos, 2019, pp. 55 e 56).

4.1.3.1. Aposta na abordagem educativa

A educação fiscal tem como propósito fomentar a consciência fiscal coletiva para a importância do pagamento do imposto, cumprindo e fazendo cumprir a lei (Pereira, 2019, p. 174).

Martins (2019, p. 111) descreve a educação fiscal como forma de contribuir «para melhorar, genericamente, o comportamento e as condutas dos contribuintes».

Classicamente, educar pressupõe passar uma mensagem (Pereira, 2019, p. 189) – como ocorre no caso vertente -, induzindo em cada cidadão uma atitude autocrítica do incumprimento fiscal, de auto repúdio dos comportamentos evasivos e fraudulentos, servindo ainda para enformar nos contribuintes uma atitude proactiva e crítica vocacionada para escortinar a atividade da Administração Tributária e suscitar, naturalmente, a predisposição para o correto cumprimento das obrigações tributárias (Martins, 2019, pp. 107 e 112).

Desta forma, é possível exigir-se dos outros a adoção de uma conduta fiscal responsável (Pereira, 2019, p. 184), reprimindo e censurando comportamentos corrosivos do ambiente social. Adotando esta conduta de cumprimento fiscal permite que estejamos sob o primado garantista contra arbítrios e prossecução de uma justiça fiscal material (Nunes, 2019, p. 315). Permite manter o espírito democrático, pluralista, crítico e criativo (Magarreiro, 2019, p. 215).

Martins (2019, p. 107) entende que apenas «através da educação fiscal é possível fazer perceber e compreender que a evasão e fraude fiscais, ou a simples fuga aos impostos, podem implicar que as estruturas e os serviços do Estado se degradem e os cidadãos sejam

fortemente prejudicados.» Através da educação fiscal é possível gozar de uma sociedade mais justa, pacífica, tolerante, inclusiva, segura e sustentável (Pereira, 2019, p. 194).

Nesta ordem de ideias, Martins (2019, p. 107) compreende que é legítimo exigir-se do Governo a utilização de parte dos recursos proporcionados pelos impostos para incrementar novas linhas políticas de educação fiscal, através dos mais alternativos meios, sejam meios de comunicação audiovisuais e imprensa escrita, sejam iniciativas e programas estruturados para implementação nos vários níveis ou ciclos de ensino secundário, de modo a criar desde o ensino básico uma percepção correta, adequada e útil sobre os benefícios do dever de pagar impostos, pois acredita o autor, e acreditamos nós, que só assim será possível fazer evoluir a consciência coletiva e potenciar a formação de uma real e efetiva cidadania fiscal.

Por isso, Magarreiro (2019, p. 216) considera que deve haver uma aposta significativa «em políticas ativas no tocante à aprendizagem, educação e transmissão de conhecimento de modo a que a Cidadania Fiscal faça parte de um quotidiano e de um legado a ser deixado à nova geração.» Mais considera Martins (2019, p. 108) que a evolução da sociedade portuguesa implica «a implementação de políticas permanentes de educação fiscal tendentes a dinamizar a efetiva cultura de cidadania fiscal».

Por todas as razões anunciadas, considera-se que, quando o tema são os impostos e, sobretudo, quando o tema é incumprimento fiscal, deve apostar-se na abordagem educativa, o que não se tem verificado.

4.1.3.2. Difusão de informação: informar ou educar?

Nos últimos anos, o Estado assumiu o seu compromisso com a divulgação de informação fiscal à população geral, no entanto, conforme veio cuidar Silva (2020, p. 5), as informações transmitidas pelos meios de comunicação social e pelo próprio Estado não pretendem educar o cidadão, pretendem apenas e tão só informar, pelo que o cidadão nunca chega a compreender e conhecer na íntegra o impacto que aquelas informações têm na sua vida.

Naturalmente que, quando compete ao cidadão fazer uma interpretação das informações, por vezes insuficientes, esta interpretação tenderá a ser desequilibrada e desviante da realidade (Silva, 2020, p. 5).

Pereira (2019, p. 180) partilha da ideia de que o fenómeno é, efetivamente, mais informativo do que educativo ao constatar que, quanto à informação sobre os impostos cobrados, não

tem havido uma estratégia de comunicação no sentido de dar a conhecer aos contribuintes e aos cidadãos em geral.

Sobre esta realidade, Martins (2019, 105) afirma que não é possível alegar que a informação de âmbito fiscal é já prestada aos contribuintes, porque ainda que o seja, só o é quando o contribuinte a procura. Não adianta que a informação seja prestada se, nas palavras de Franco (2019, p. 161), os contribuintes não entendem a alocação dos recursos públicos. Não raras vezes o contribuinte não compreende a razão de ser do imposto, portanto, dificilmente, compreenderá toda a envolvente fiscal.

Em contrapartida, «se o cidadão tiver conhecimentos da realidade fiscal, poderá gerir melhor a sua conduta fiscal, e isso irá libertar, de certa forma, os sentimentos nefastos que se refletem nos contribuintes, provenientes da sua incompreensão.» (Palma & Mendes, 2019, p. 244). Por isso, a OCDE (2021, p. 19) tem reforçado a importância de difundir o conhecimento fiscal na sociedade, do qual permite aos contribuintes compreender como pagar os impostos.

O cidadão, detentor de uma robusta literacia fiscal e pensamento crítico, dificilmente deixará manipular-se pela escassez de informação transmitida pelos meios de comunicação social e pelo Estado.

Esta literacia fiscal pode mesmo, segundo o relatório da OCDE (2021, pp. 20 e 21), ajudar as pessoas a poupar dinheiro, como podem, por exemplo, evitar a apresentação tardia de obrigações fiscais que possam levar a incorrer em sanções, pois o conhecimento torna a matéria fiscal menos ameaçadora, além de que facilitará o papel da administração visto que, o conhecimento dos contribuintes permitirá que estes cometam menos erros.

Neste sentido, Franco (2019, p. 159) é da opinião que «[é] preciso educar e não reprimir.» É preciso educar simplificando as matérias de cariz essencialmente técnico, desconstruindo a aversão sobre os assuntos de âmbito fiscal.

Desta forma, constitui-se pertinente o reforço do papel do Estado na promoção direta de respostas instrutivas, fundamental para inverter um paradigma de resposta fundamentalmente centrado na técnica informativa e que foi incapaz de assegurar a provisão e acesso ao conhecimento para os cidadãos em geral. Conforme indica a OCDE (2021, p. 21), o objetivo é que as administrações fiscais deem aos cidadãos a oportunidade de compreender como funciona o sistema fiscal e beneficiar da sociedade como um todo, desenvolvendo uma cultura de cumprimento voluntário.

Por isso, Martins (2019, p. 106) reforça o potencial da educação fiscal como propósito consistente, sério e direcionado a proporcionar um conhecimento concreto sobre o sistema fiscal, as obrigações tributárias e prejuízos decorrentes da fraude e evasão fiscais, pois o conhecimento concreto é indispensável para a criação de uma consciência de cidadania fiscal. Não parece ser, para Martins (2019, p. 106), aceitável que o imposto ou outro encargo tributário seja exigido ao sujeito passivo da relação jurídica tributária de forma prepotente e insuficientemente fundamentada, tal proporciona situações de conflitualidade e potencia a corrosão da boa-fé e da confiança que deve existir entre o fisco e os contribuintes.

E, mostrando-se pouco efetivas as medidas sancionatórias de luta contra a fraude e evasão fiscais, evidencia-se, na ótica de Pereira (2019, pp. 192 e 193), como alternativa mais adequada dotar a sociedade de educação cívico-fiscal, como medidas sociais cujo objetivo é o de intervenção na moralidade fiscal no sentido de consciencialização dos contribuintes para o pagamento voluntário dos impostos e para o efetivo retorno que esse pagamento terá em bens e serviços públicos.

Assim, se conclui que o Estado tem procurado mais a difusão de informação do que educar os cidadãos para as informações que são expostas, por isso, para que sejam acolhidas, é necessário que estes cidadãos sejam dotados de conhecimentos para a tomada de melhores decisões, por questões de justiça.

4.1.3.3. O poder da educação

Palma e Mendes (2019, p. 245) atentam para o facto de que nenhuma área pode unir melhor a sociedade do que a educação, pois além do conhecimento obtido que permite a correção de comportamentos, altera hábitos, modifica atitudes e esclarece orientações.

Atendendo ao que supra se expôs é possível afirmar-se que a educação fiscal traduzir-se-á «numa figura que permite metamorfosear a sociedade dando origem a cidadãos conscientes» (Aires, 2019, p. 275).

Esta necessidade de robustecer a cidadania fiscal como medida contra a fuga ao fisco não significa, contudo, que a educação fiscal terá, conforme nos indica Martins (2019, p. 111), a virtualidade de eliminar todas as situações ou comportamentos fraudulentos, mas terá o potencial de fortalecer o espírito crítico e de censura dos comportamentos ilegais. Não é um instrumento mágico, conforme nos elucida a OCDE (2021, p. 20).

Deve ter-se ainda presente que a promoção de políticas de educação fiscal não surtirá qualquer efeito se observada no plano do cumprimento imediato (Magarreiro, 2019, p. 227). É, aliás, para os mais ansiosos, uma ferramenta que pode provocar sérias frustrações visto que, os resultados podem distar anos desde o início da sua implementação. Pois repare-se que, para materializar uma série de habilidades e valores, que geram mudanças intelectuais, emocionais e sociais do indivíduo, como nos dão conta Palma e Mendes (2019, p. 240) sobre os resultados da ferramenta educativa, requer-se tempo. A educação fiscal é, ou pelo menos deve ser, «um processo gradual e contínuo e sua efetivação requer transformações sociais, políticas, económicas e culturais» (Ribeiro, 2019, p. 137). Trata-se de alterações profundas à cultura fiscal do país, que não se fazem levianamente.

Aqui se refere, que o relatório da OCDE *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship* (2021, p. 17) vem, não só, conferir o carácter tempestivo deste compromisso, como também confirmar que é um objetivo para o qual as administrações fiscais estão resolutamente comprometidas.

Ao nível do país, não podemos afirmar com elevado grau de certeza que Portugal esteja absolutamente comprometido com a educação fiscal, já que vários autores, nomeadamente Pereira (2019, pp. 169 e 186) e Magarreiro (2019, p. 221), têm anunciado que esta medida carece de acolhimento e de investigação.

Apesar dos “entraves” que se lhe podem colocar, partilhamos da opinião de Pereira (2019, p. 186) que entende que, da mesma forma que outros conteúdos, como o ambiente, alimentação, foram gradualmente inseridos na cultura do país, deverá igualmente encontrar-se o espaço para os conteúdos relacionados com a educação fiscal.

A educação tem já o seu lugar que, por si só, constitui um acontecimento tão ou mais antigo do que a figura do imposto, ambos intemporais e com respaldos enormíssimos da vida em sociedade, já a educação fiscal procura posicionar-se entre o imposto e a educação. É interessante constatar que, até hoje, não tenha havido uma relação linear entre aqueles dois mecanismos, e que, por isso nunca se tenha tirado proveito do imposto na educação e vice-versa. Por este motivo, é fulcral adotar-se mecanismos de articulação entre aquelas figuras.

Defende-se, em Pereira (2019, p. 183) e Magarreiro (2019, p. 218), que este processo de educação fiscal deve dirigir-se aos cidadãos de todas as idades e abranger todas as classes sociais, numa lógica de não seguir apenas fatores conjeturais. Pois, «[a]s normas fiscais fazem parte do conjunto de normais sociais que deve cumprir um cidadão adulto inserido

numa sociedade democrática.» (Pereira, 2019, p. 184). Desta forma, o poder da educação, nas correções aos comportamentos, na alteração de hábitos, na modificação de atitudes e no esclarecimento de orientações, reside na capacidade de impactar os cidadãos de todas as idades e de todas as classes sociais.

Não obstante, a doutrina considera que deve predominar a educação fiscal nas escolas, decorrente da predisposição para assimilar conhecimento e facilidade de aprender que caracteriza a faixa etária das crianças e jovens, conforme nos elucidam Paulo, Guerreiro e Martins (2019, p. 259), Franco (2019, p. 160) e Magarreiro (2019, p. 213), e como geração que levará para o futuro, enquanto contribuintes, novos valores. Mais acrescenta Palma e Mendes (2019, pp. 246 e 247) que se trata da fatia da população que está em processo de compreensão da sociedade e que, a educação fiscal no ensino superior, alcança os contribuintes atuais, os quais estão prestes a entrar no mercado do trabalho e a ter de começar a lidar com todos os deveres fiscais inerentes ao início da sua atividade económica.

Também Aires (2019, p. 276) atenta que esta faixa etária tem um papel fulcral na participação social visto que, atuam como agentes multiplicadores do processo de cidadania, partilhando com a família e com o círculo social os ensinamentos que vão adquirindo. O contributo da OCDE (2018, p. 9) vai também no sentido de que construir uma cultura de integridade na sociedade começa necessariamente com a educação dos jovens, considerando que a mudança começa com a educação.

A educação está presente em diversos formatos, um deles é a escola que é, por sinal, uma instituição «muito importante para introduzir os indivíduos na comunidade, para os integrar num contexto diferente do contexto familiar.» (Mendes, 2020).

É, na aceção de Franco (2019, p. 160), sobre as escolas e universidades que se devem empenhar recursos e árduos trabalhos para conscientizar e educar os jovens cidadãos para os direitos e deveres fiscais da sociedade civil. Neste sentido, é de senso comum que tanto a família como a escola são as fontes primárias da educação de qualquer indivíduo, por isso, Pereira (2019, p. 183) entende que a educação fiscal deve ser pensada, além das crianças e jovens, para os pais e professores.

Esta intervenção visa, na aceção de Pereira (2019, p. 175) e Magarreiro (2019, p. 217), incutir uma cultura fiscal entre os jovens, procurando dar os valores, normas e perceções que inspiram e orientam o comportamento fiscal dos cidadãos do ponto de vista das receitas e gastos públicos, contrários a condutas fraudulentas.

É neste plano que surgem duras críticas ao ensino atual, tanto correntemente como na doutrina. Veja-se que Paulo *et al.* (2019, p. 259) consideram que a nível de conhecimentos gerais sobre questões cruciais para a vida futura, nada é ensinado às crianças e, sobretudo pela sua maturidade, aos jovens, não há conteúdo educativo lecionado sobre questões fiscais. Têm, os programas de educação fiscal, 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, [...] conseguir a participação do cidadão no exercício de uma cidadania ativa e responsável.» (Simões, 2016, p. 19).

As críticas que se fazem ao ensino atual passam precisamente pelo facto de que não são estimulados o poder de análise, tomada de decisão e o comportamento cívico do cidadão (Palma & Mendes, 2019, p. 241). Porquanto, a discussão e a participação ativa não acontecem, pelo que se deve pensar em grandes e rápidas reformas educativas.

Num sentido estrito, trata-se de uma abordagem (educativa) «com o intuito de compreender a arrecadação de receitas e os gastos públicos» (Palma, 2015, p. 44). Num sentido amplo, a educação fiscal visa compreender o que é o Estado, as suas funções e financiamento, da estrutura e funcionamento da administração pública (p. 44).

Miranda (2013, p. 66) entende ser expressiva a pertinência de assistir ao evoluir da educação fiscal que será, necessariamente, um trabalho a longo prazo de cariz civilizacional. Matos (2018, p. 28) considera que existem três medidas capazes de colmatar o incumprimento fiscal como: i) a simplificação das obrigações dos contribuintes, tendo em conta a complexidade e falta de conhecimento técnico da legislação; ii) a concretização do princípio da administração aberta, no sentido em que atualmente se observa uma maior transparência da Administração Pública que se traduz no direito à informação dos cidadãos; e, iii) o princípio da colaboração entre AT e os contribuintes. Acreditamos que muitas são as medidas capazes de colmatar o incumprimento fiscal que vão, invariavelmente, bifurcar na educação fiscal.

Com base na pertinência da aplicação da educação fiscal é importante realçar que de facto os países têm vindo a fazer, temos de facto registado o resultado do contributo da divulgação, dos estudos e da literatura nesta matéria. Os países têm sido desafiados para a implementação de políticas de cumprimento voluntário e é compreensivelmente pertinente refletir sobre as iniciativas que têm sido desenvolvidas. Vejamos.

5. O alcance territorial da Educação Fiscal

À semelhança do imposto, a educação acompanha o Homem desde os tempos imemoriais, com os contornos próprios do tempo e das circunstâncias. Nesta interface, onde duas áreas diferentes aparentemente não estariam conectadas, chega a parecer estratégico usar a educação para combater os comportamentos corrosivos praticados no campo da fiscalidade.

Enquanto medida alternativa à teoria tradicional da punição no combate às práticas de fraude e evasão fiscal, a educação tem ganho cada vez mais destaque entre os países dos vários continentes. Várias têm sido as ações desenvolvidas pelos países no campo literário, moral e ético, têm sido, também por isso, ações invariavelmente idênticas (Palma, 2019, p. 15).

A educação fiscal ganha destaque, segundo Delgado (2013, p. 231), a partir dos anos 50, «*siendo la Administración Tributaria norteamericana la pioneira en el desarrollo de una estrategia educativa propia.*» São os países como a Alemanha, a Bélgica e a França que terão trazido para a Europa a preocupação pela educação fiscal, sendo que mais tarde o tema estender-se-ia para a América Latina e mais tarde a países do Oriente Médio (Líbano) e África (Cabo Verde e Moçambique) (pp. 231 e 232).

Atualmente, «mais de 30 países têm introduzido programas de educação fiscal.» (Arsénio, 2014, p. 55).

Veja-se, por isso, as iniciativas do foro educativo que os vários países têm adotado.

5.1. Países do Continente europeu

Simões (2016, p. 24) destaca como países pioneiros com métodos alternativos de atuação, a Dinamarca, a Suécia e a Noruega que incidiram os seus esforços, essencialmente, na faixa etária dos 14 aos 20 anos através de material audiovisual.

Tanto na Dinamarca como na Suécia, a iniciativa terá partido da Administração Tributária para passar a ser da responsabilidade da Administração Educativa, com o apoio de funcionários da Administração Tributária (Delgado, 2013, p. 233).

A Finlândia, cujo público-alvo é o ensino secundário dos Institutos que expressamente o requeiram, aposta em métodos como conferências, seminários e cursos, totalmente didático, assim dispõem Simões (2016, p. 24) e Delgado (2013, p. 233).

Logo depois dos países nórdicos, o Reino Unido terá levado a cabo as suas estratégias educativas no âmbito da fiscalidade (Delgado, 2013, p. 232). O Reino Unido tem desenvolvido cada vez mais programas ampliando o seu plano educativo para a capacitação financeira, por forma que *«todos los ciudadanos tengan formación y conocimientos para desenvolverse en los aspectos financieros de la vida.»*, e para a capacitação fiscal, *«cuyo objetivo es contribuir a incrementar el sentido de ciudadanía y responsabilidad de los más jóvenes preparándolos para la transición al mundo laboral.»* (p. 234).

O Reino Unido, na sua programação ativa, tem investido em recursos dirigidos a crianças entre 5 e 11 anos com *«diapositivas, dibujos animados que recorren la ciudad y hacen reflexionar sobre cómo sería ésta sin impuestos, y un juego que permite reunir dinero para invertirlo en la construcción de escuelas, hospitales y otros edificios para la prestación de servicios públicos.»* (Delgado, 2013, p. 235). Tem ainda investido em recursos dirigidos a outra grande faixa etária dos 11 aos 19 anos, sobretudo online, *«que ayuda a los profesores a abordar en clase materias fiscales más concretas, relacionadas con el mundo adulto del trabajo, con vídeos sobre situaciones reales, casos prácticos o preguntas-respuestas.»* (p. 235).

A França, cuja iniciativa remonta aos anos 80, utiliza sobretudo a internet, informações gerais destinadas ao público jovem e incita a participação (Simões, 2016, p. 24). A educação para a cidadania faz parte do currículo escolar, sendo certo que a colaboração entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Educação se limita unicamente ao desenvolvimento de materiais didáticos, conforme nos elucida Delgado (2013, p. 234).

A Itália, abundante em programas específicos e variados tanto no público-alvo como nos materiais empregues, utiliza primordialmente os jogos, as histórias, vídeos, rádio e televisão (Simões, 2016, p. 24). Esclarece-nos Delgado (2013, p. 234) que os programas desenvolvidos em Itália podem ser muito distintos no seu enfoque, no seu objetivo e nos materiais utilizados em função da região onde se encontram, por isso o mesmo país tem um vastíssimo leque de estratégias que estão a ser simultânea e consecutivamente aplicadas.

Já a Suíça integra um programa destinado exclusivamente a jovens e empresários (Simões, 2016, p. 25).

Antes dos tristes cenários de guerra, a Ucrânia contava com um museu que contava a história dos impostos e realizava concursos com temas direcionados para a cidadania e justiça fiscal

com atribuições de prémios e respetiva transmissão na rádio e televisão (Simões, 2016, p. 25).

Em Espanha, o programa de «*Educación Cívico-Tributaria de la Agencia española se basa en dos recursos pedagógicos complementarios*», conforme nos indica Delgado (2013, p. 235). O autor esclarece que aquele programa recorre à experiência pessoal, visando aproximar crianças entre os 10 e os 16 anos e respetivos professores à realidade fiscal, mediante umas jornadas de portas abertas e visitas a centros escolares; e, recorre à formação online, disponibilizando aos jovens e respetivos professores uma série de materiais e recursos que podem ser utilizados tanto dentro da aula como fora, por forma a conhecer os principais gastos públicos, bem como o alcance e a finalidade dos impostos pagos pelos espanhóis (pp. 235 e 236).

Começou como educação não formal e informal, através de conferências, cursos, seminários, concursos e atividades, para passar a estar incluído, nos níveis primário e secundário, um programa de educação para a cidadania e uma formação especial para os professores (Delgado, 2013, p. 236).

Ainda em Espanha, a Administração Tributária é a entidade competente e responsável pelo Programa de Educação Cívico-Tributária (Palma & Pita, 2015, p. 45).

De acordo com Delgado (2013, p. 233), também a Hungria e a Polónia têm adotado programas educativos em matéria fiscal.

Pese embora, uns países mais do que outros, tenham procurado robustecer as suas estratégias, existem ainda países desenvolvidos que carecem de programas de educação fiscal, como é o exemplo da Grécia, conforme nos indica Delgado (2013, p. 233).

Através da consulta ao *website* da AT (2022), verifica-se a iniciativa de consolidação europeia: o programa TAX EDU.

O programa TAX EDU é desenhado para três grupos etários que compreendem idades dos 9 anos e aos 25 anos, com material totalmente adequado a cada grupo. É um portal muito bem concebido, interativo e disponível em 22 línguas da União Europeia (UE) e sempre atualizado. Os materiais estão feitos para operar em *micro-learning* e *e-learning* e conta ainda com um jogo. O portal tem disponível material para os professores, que manifestem interesse em fazê-lo, apresentarem as temáticas nas suas aulas.

Em relação ao contexto português, Simões (2016, pp. 33-37) enumera algumas práticas desenvolvidas, designadamente a exposição itinerante em painéis do Dr. João Paiva Boléo, com palestras, conferências e seminários, visualização de conteúdos informáticos, destinados a futuros contribuintes; um logótipo de uma árvore associado à continuidade da vida cujas estações do ano representavam um conteúdo de teor fiscal diferente; um jogo de tabuleiro “Tax Bem! – o jogo da Educação Fiscal” e três livros; campanhas publicitárias via televisão, rádio, imprensa e internet; sendo que, atualmente, decorre um projeto de investigação sobre a Lusofonia e educação fiscal onde decorreram congressos internacionais e onde foram publicados três livros relacionados.

Ao contrário do que se possa considerar, as práticas em Portugal de educação fiscal têm uma escassa experiência, apenas em 2007 é que a então Direção-Geral das Contribuições e Impostos começou a desenvolver o projeto de educação fiscal com vista a aumentar a consciência cívico-fiscal dos cidadãos, que nunca chegou a ver a sua implementação (Palma, 2019, p. 19).

Aquela Direção viria a apelar aos valores da cidadania de modo a consciencializar a sociedade portuguesa em relação às suas obrigações fiscais sendo certo que, foi no contexto deste projeto que veríamos a referida exposição do Dr. João Paiva Boléo que percorreu diversos pontos do país com a finalidade de difundir esta mensagem, bem como o referido jogo de tabuleiro intitulado “Tax Bem!” (Palma & Pita, 2015, p. 38).

O projeto de investigação em curso em Portugal, “Educação e Cidadania Fiscal na Lusofonia”, pretende desenvolver uma rede de investigação, conceber e trocar ideias e projetos nos países da Lusofonia, envolver alunos e professores, bem como apresentar um Plano Nacional para a Cidadania e a Educação Fiscal, ou seja, partilha de conhecimentos e soluções no espaço da Lusofonia dando cumprimento às iniciativas da UE e OCDE (Palma, 2019, pp. 23).

Conclui-se que vários países do continente europeu têm direcionado alguns dos seus esforços na aposta, mais ou menos significativa, na educação fiscal. As medidas até então aplicadas nos vários países parecem registar uma investida na faixa etária das crianças e jovens, consideradas faixas privilegiadas.

Apesar das iniciativas que terão surgido em Portugal, poucas têm conhecido a sua implementação.

Santos e Lopes (2013, p. 5) consideram que a complexidade dos sistemas fiscais atuais não se limita à perspectiva econômica e normativa, integra a dimensão social, histórica, política e humana, pelo que têm conhecido um novo destaque no estudo de vários autores.

5.2. Países de Outros Continentes

De acordo com Delgado (2013, pp. 232 e 237), muitos outros países têm também adotado programas educativos em matéria fiscal, como o Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Argentina, Brasil, Perú, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e México.

O Brasil é um país com fortes relações com a educação, seja na aplicação de métodos alternativos de educação como o método Montessori, seja em autores mundialmente conhecidos como Paulo Freire, por isso não é surpreendente que seja um «país donde se aprecia el mayor grado de implicación de la educación formal en el programa.» e dos que «cuentan com mayor número de personas dedicadas al programa», conforme nos refere Delgado (2013, p. 237).

Também Palma (2020, p. 9) ressalta a estreita relação do Brasil com este tipo de ações, de como é um dos países com mais tradição e mais reconhecimento nesta matéria, cujo modelo tem inspirado diversos países.

Repare-se que, de acordo com Palma e Pita (2015, pp. 41 e 42), o Brasil tem como instrumento permanente de educação para a cidadania o Programa Nacional de Educação Fiscal, sendo a sua implementação da responsabilidade de um grupo especificamente criado para o efeito, o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal.

O Equador conta, segundo Delgado (2013, p. 237), com uma colaboração especial dos pais e mães dos alunos neste processo de aprendizagem fiscal.

Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education é o documento produzido pela OCDE em 2015 que lista, através de uma amostra de 28 países, uma série de estratégias que marcam a nova era da educação fiscal.

Considerando que, «it is very difficult to shift tax culture without education» (OCDE, 2015, p. 17), o documento regista iniciativas no plano educativo por forma a alcançar a cidadania e moral tributária dos contribuintes da Ásia, região do Báltico, Caraíbas, América Latina, Médio Oriente, África do Norte e África subsariana.

O Bangladesh celebra, desde 2008, o Dia Nacional do Imposto sobre o Rendimento, precisamente 15 dias antes da data-limite para a apresentação da declaração de impostos, com eventos por todo o país e cuja celebração visa, para além da educação geral dos contribuintes, i) melhorar os serviços dos contribuintes, ii) informar as pessoas sobre alterações fiscais relevantes, iii) colmatar a lacuna entre funcionários fiscais e contribuintes, iv) desenvolver uma atmosfera colegial e trabalhar em cooperação com os agentes fiscais, e v) erradicar a corrupção (OCDE, 2015, p. 27).

No Butão, porque muitos lojistas não possuem elevados níveis educacionais, desenvolveram-se workshops e seminários para educar e encorajar as pequenas e microempresas a manterem voluntariamente registos contabilísticos, a fim de facilitar o processo de pagamento dos impostos, bem como contribuir para a compreensão do montante dos impostos a pagar em relação aos lucros auferidos e aumentar a alfabetização fiscal (OCDE, 2015, p. 33).

Em Burundi realizaram-se, numa primeira fase, campanhas de sensibilização geral sobre as razões pelas quais os impostos devem ser pagos e de incremento da literacia fiscal nos cidadãos, sendo que numa segunda fase as campanhas, realizadas nos centros comerciais e levadas a cabo por um grupo de estudantes, visaram sensibilizar especificamente os cidadãos e contribuintes para a necessidade de se registarem como contribuintes (com um número de identificação fiscal), a fim de assegurarem o cumprimento das obrigações fiscais (OCDE, 2015, p. 47).

No Chile, a iniciativa versou sobre um programa de educação fiscal, via online, acessível a todos (OCDE, 2015, p. 53).

A Colômbia desenvolveu uma campanha de informação de utilização da assinatura digital, com o prévio registo para a obtenção de um número de identificação fiscal, envolvendo a comunicação em massa com recurso a diversos meios de comunicação, tais como rádio, jornais nacionais, regionais e locais, redes sociais, mensagens de texto, chamadas telefónicas, cartas e emails (OCDE, 2015, pp. 61 e 62). Além disso, a campanha visava ensinar as pessoas sobre como pagar os impostos e fomentar a literacia fiscal (pp. 61 e 62).

A Costa Rica utilizou uma abordagem mais interativa, por via dos jogos, e apostou no «*Museo de los Niños*» (OCDE, 2015, p. 67). O *Museo de los Niños* visa construir uma cultura fiscal positiva entre as crianças através de dispositivos divertidos para ensinar: i) o valor dos impostos e o bem comum do país, ii) o que são os impostos e o que significam para o

progresso, iii) o ciclo fiscal, iv) os conceitos básicos de atribuição de recursos estatais através do orçamento nacional, e v) a rede de investimento social feita pelo Estado em benefício da sociedade (p. 67).

El Salvador conta com imensas atividades de educação fiscal e com abordagens umas mais formais do que outras (OCDE, 2015, p. 72). A educação fiscal foi, desde 2009, incluída no programa de estudos do Ministério da Educação, atribuindo um diploma para professores e estudantes com formação em educação fiscal (pp.72 e 73). Produz seminários para educadores, cursos e fóruns universitários sobre a relevância social da fiscalidade e apostou na formação interna dos funcionários do Ministério das Finanças, de outras instituições públicas e privadas sobre o significado social da fiscalidade e as várias atividades de educação fiscal disponíveis (p. 73).

Na Guatemala efetua-se o festival anual de “A força reside nos números” para promover a cultura fiscal positiva e a cidadania entre diferentes instituições (OCDE, 2015, p. 85). Atendendo a que consideram os dois alvos prioritários do programa as crianças e os jovens, muitas atividades do festival são concebidas para os envolver (p. 86).

Na Jamaica o foco reside em programas escolares de educação fiscal e visa influenciar positivamente as atitudes dos adultos que interagem com as crianças, procurando que estes se tornem agentes da mudança, aumentando a literacia fiscal do país e criando um futuro em que o pagamento de impostos é visto como um dever cívico vital (OCDE, 2015, p. 91).

Também o Quênia incide os seus esforços na faixa das crianças e jovens, mais concretamente nas escolas, do qual procura fomentar a discussão de temas/questões fiscais (OCDE, 2015, pp. 96 e 97).

Na Coreia existe um programa voltado sobretudo para a o apoio fiscal das empresas e indivíduos que exerçam atividades económicas (OCDE, 2015, p. 102).

No Líbano a estratégia é orientada para a sensibilização dos contribuintes para os seus direitos e obrigações providenciando um calendário fiscal com as datas-chave de apresentação de obrigações (OCDE, 2015, p. 108).

Na Malásia aposta-se em jogos e entretenimento para passar a mensagem fiscal, o objetivo passa por aumentar a consciência fiscal entre os jovens para lhes permitir tornarem-se cidadãos com robusta literacia em matéria fiscal, fá-lo através de uma série e atividades com ênfase na diversão (OCDE, 2015, pp. 114 e 115).

Outros países têm também apostas semelhantes, na Maurícia a estratégia é “Construir uma cultura de conformidade”, no México discute-se o “Imposto no ensino superior”, em Marrocos trata-se de “Educação de crianças sobre impostos”, em Moçambique existe o “Juntos contruindo um impulso para uma boa cidadania”, na Nigéria aplica-se a “Novela de impostos”, no Perú a “Estratégia mestre para a educação fiscal” (OCDE, 2015, pp. 117-150). Celebra-se o dia do contribuinte, dias nacionais de informação, jogos, campanhas de sensibilização.

Palma e Pita (2015, p. 35) dão um outro exemplo, e este relativamente diferente dos demais, de como estas ações devem ser pensadas em função do contexto. Na «África do Sul existem veículos itinerantes que se deslocam às zonas rurais para explicarem aos cidadãos como podem cumprir as suas obrigações fiscais.» (p. 35).

A mensagem e as estratégias são claras: aposta na educação fiscal.

O relatório da OCDE (2021, p. 17) vem dar conta que todas as iniciativas apresentadas no relatório de 2015, que temos vindo a fazer referência, à exceção de uma, estão ainda em curso. Apenas a medida nigeriana “Novela de impostos” atingiu o seu fim natural antes de ser substituída por muitas outras iniciativas, incluindo uma nova emissão televisiva sobre impostos (p. 17).

Aquele relatório (OCDE, 2021, pp. 17 e 18) materializa uma série de respostas a inquéritos a 59 países em desenvolvimento e desenvolvidos, do qual se permite aferir que o que é comum a todas as iniciativas é o seu objetivo: transformar a relação entre os contribuintes, sistemas fiscais e administrações fiscais, para os beneficiar mutuamente e à sociedade no seu todo.

Face ao exposto, conclui-se que, genericamente, os países têm sido consistentes na decisão de implementar medidas educativas com vista a induzir o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, medidas essas que estão, sem sombra de dúvida, no campo da criatividade.

6. Estudo comparativo (entre países) – O impacto da educação fiscal

6.1. Metodologia

6.1.1. Nota introdutória

Vimos que os vários países têm aplicado estratégias educativas diferentes na tentativa de mudar o paradigma da fuga ao fisco. As indagações que persistem relacionam-se com os resultados que as medidas estão a surtir.

Para o efeito, o presente capítulo visa avaliar o impacto da educação fiscal em alguns países do continente europeu ao longo dos anos, procurando identificar a existência de uma curva de tendências positivas com a implementação destas medidas.

De notar que a ausência de uma metodologia de análise e avaliação das consequências da educação fiscal levam à impossibilidade de afirmar com algum grau de certeza que a iniciativa tem mudado o paradigma da fuga ao fisco.

Contudo, somos da opinião de Alm e Torgler (2006, p. 15) que defendem que é importante utilizar uma variedade de métodos, como experiências e inquéritos, pois se diferentes instrumentos mostrarem as mesmas tendências, é possível supor que os resultados tendem a ser robustos.

Por isso, o presente estudo não constitui fundamento científico, antes procura registar uma tendência e ser, assim, um contributo para resultados robustos.

6.1.2. Apresentação da metodologia

Para efeitos do presente estudo, procedeu-se à metodologia da análise qualitativa de dados quantitativos apurados de um mesmo autor, Schneider, de dois artigos que remetem a intervalos temporais diferentes, um primeiro de 1991 a 2003 e um segundo de 2003 a 2021.

Não sendo bastante a análise dos referidos dados para tirar ilações sobre o impacto da educação fiscal, objetiva-se cruzar com uma outra variável: índices da moral tributária nos anos de 2007 e 2013, apurados por Pukelienė e Kažemekaitytė (2016).

Deste modo, dividimos os países analisados em dois grupos, norte e sul do continente europeu, onde foram comparadas as variáveis anteriormente enumeradas.

Como método suscetível de retirar interpretações qualitativas recorreu-se a análise qualitativa de dados quantitativos, apresentando-se como o método mais adequado para registar tendências de comportamento e, assim, aferir o impacto da educação fiscal.

6.1.3. Caracterização e recolha de dados

Schneider foi um autor repetidamente referido na bibliografia, nomeadamente pelo autor Poço (2013, p. 17), aquando de análises comparativas com índices de evasão fiscal (designação atribuída pelo autor Poço) fruto do seu artigo *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003*.

O mais recente estudo de Schneider (2021, pp. 2 e 3) apura a grandeza da economia paralela de 36 países da OCDE de 2003 a 2021, em percentagem de *Gross Domestic Product* (GDP), Produto Interno Bruto (PIB) em português.

Schneider (2004, p. 3) refere que a economia paralela é um fenómeno que existe mundialmente, do qual as sociedades tentam controlar através de diversas medidas, seja pela punição, ações judiciais, crescimento económico ou educação.

A economia paralela corresponde à totalidade de atividades económicas que, em condições normais, seriam objeto de tributação se fossem declaradas (Schneider, 2004, p. 4). Assim, indica que a prática deliberada da economia paralela visa, de entre outras, evitar o pagamento de impostos e evitar o preenchimento de formulários e outros atos administrativos (pp. 4 e 5).

Entre a literatura não parece haver uma definição harmoniosa de economia paralela. Simões (2019, p. 3) avança desde logo que «a simples troca/transferência de bens entre consumidores para satisfação das suas necessidades, uma vez que não é contabilizada para efeitos do PIB, pode ser considerada como uma atividade a inserir-se no conceito de Economia Paralela.»

Considerando que há uma intenção, dolosa ou negligente, de não pagar os devidos impostos por via dos mais distintos mecanismos, entende-se que não será rebuscado enquadrar a economia paralela numa realidade ligada à fraude e evasão fiscais, com interesse para o nosso estudo.

Somos da opinião de Nuno Gonçalves (2013) que no seu artigo publicado no Observatório de Economia e Gestão de Fraude nos trata de estabelecer uma clara separação entre a

realidade da economia paralela e a realidade da evasão fiscal, ainda que considere que estejam interligadas. Assim, entende que

o reporte de falsas deduções à coleta não é economia paralela mas trata-se de evasão fiscal; um pequeno negócio que não gera rendimentos passíveis de serem tributados e que funciona de forma informal de modo a evitar uma determinada redução (p.e., laboral) trata-se de economia paralela mas não é evasão fiscal; já a prestação de um serviço que gera um rendimento tributável mas que não é declarado trata-se de evasão fiscal e economia paralela. (Gonçalves, 2013, p. 1).

Gonçalves (2013, p. 2) considera que, além dos atos materiais que descrevem uma e outra atividade, há um denominador comum ou denominadores comuns: «justiça, como instituição, assume um papel preponderante no comportamento dos indivíduos perante a economia paralela e evasão fiscal», «quanto maior a distância apercebida entre o que o indivíduo paga de impostos e o que recebe em troca do Estado, maior a sua predisposição para a economia paralela», «o indivíduo que vive num meio em que proliferam as actividades [sic] na economia paralela está mais predisposto a enveredar por estas, uma vez que, do ponto de vista moral não são repudiadas pela sociedade.», pelo que políticas de combate a ambas, economia paralela e evasão fiscal, dependerão do contexto a serem implementadas visto que, os valores, normas sociais e atitudes diferem consoante os países e os agentes económicos assumem comportamentos distintos face às autoridades.

Aqueles denominadores são também comuns às variáveis que levam à prática da fraude e evasão fiscais que descrevemos, desenvolvido neste estudo em capítulo próprio. Posto isto, entende-se que não são realidades tão distintas que não se possam pensar em conjunto aquando de uma abordagem por via da formação de um carácter ético.

Aliás, Sá (2013, p. 8) partilha da ideia de que de «[o] conhecimento mais aprofundado das motivações dos contribuintes e, em particular, dos fatores que moldam a moral tributária poderá contribuir de modo significativo para a redução da fraude fiscal e da economia paralela.»

Outro interessante ponto a destacar de Gonçalves (2013, p. 2), que se entende crucial, prende-se com o facto de que em determinadas sociedades «não só não é vergonha a evasão fiscal e as actividades [sic] paralelas por parte dos indivíduos como é motivo de regozijo perante os seus pares, sinal de inteligência e perspicácia.» São, no nosso entendimento, estas assimetrias sociais que perpetuam o sucesso ou o insucesso das medidas de combate a comportamentos corrosivos nos vários países.

Atente-se que o nível de evasão e fraude fiscal tem sido uma variável pouco estudada cientificamente e com poucos dados na sua longevidade temporal, pelo que se optou por fazê-lo usando esta variável da economia paralela com dados de 1999 a 2021.

Deste modo, teríamos uma base de dados fidedigna com resultados apurados com recurso a uma metodologia de cunho científico.

Outra especial preocupação foi o intervalo temporal para a análise dos dados, pois como demos nota a formação de um caráter ético é uma abordagem cujos resultados não serão facilmente percecionados a curto prazo, pelo que nunca menos de 5 anos seria considerável para este estudo. Nem sequer 10 anos poderá ser um prazo razoável para se poder afirmar com certezas sobre os justos impactos que a medida poderá estar a surtir. Ainda assim, porque seria interessante compreender se se registam algumas alterações, optámos por analisar os dados de 1999 a 2021.

Para efeitos de amostragem agrupámos os países objeto de análise em dois grupos: norte e sul do continente europeu.

Palma e Mendes (2019, pp. 239 e 240) afirmam, conforme fizemos referência, que os países do norte da Europa serão considerados mais cumpridores do que os países do sul da Europa relativamente às suas obrigações fiscais.

Ainda que num contexto diferente, também Palma (2020, p. 35) dá evidências de assimetrias económicas e sociais na Europa: uma Europa do norte e uma Europa do sul que se defrontam. Sem intenções subjetivas de descorar o plano económico, gostaríamos de enaltecer as assimetrias sociais que se verificam nos extremos europeus que, como vimos, são fatores potencialmente influenciadores de cumprir ou não com as obrigações fiscais.

Assim sendo, destacámos, numa primeira instância, de entre os vários dados listámos de Schneider, a Dinamarca, a Suécia e a Noruega, como países que identificámos também como países pioneiros na implementação de políticas de educação fiscal (Simões, 2016, p. 24), coincidente, por sua vez, com uma das abordagens aqui discutidas, desencorajar comportamentos corrosivos por via da formação de um caráter ético, e com os países que se situam a norte da Europa/Continente Europeu.

Tendo por base o que identificámos como um país que padecia da ausência de programas de educação fiscal (Delgado, 2013, p. 233), destacámos a Grécia para este estudo comparativo. Além daquele país, destacámos ainda a Itália e a Espanha, com o propósito de seguir a lógica dos países mais e menos cumpridores de uma Europa de extremos.

Antes de apresentarmos valores e tirarmos ilações sobre esses mesmos valores, gostaríamos de antecipar que, apesar dos países poderem estar a aplicar políticas de educação fiscal, não será a única medida aplicada para combater comportamentos corrosivos que possam existir, isto é, não são desconsideradas outras abordagens a aplicar em simultâneo com a educação fiscal, nomeadamente a punição, que naturalmente impactará na grandeza da economia paralela registada – objeto da análise.

Dedicaremos o resto do capítulo à análise dos dados, apurados por Schneider (2021, pp. 4 e 5), e respetivas conclusões.

6.2. Apresentação e discussão de resultados

Veja-se abaixo a Figura 6.1 e a Figura 6.2 com os valores apurados por Schneider, desde 2003 a 2021, com o destaque azul e verde para os países situados mais a norte e a sul do Continente europeu, respetivamente. Destacou-se com cor laranja para efeitos de referência, Portugal.

Country/Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Austria	10.8	11.0	10.3	9.7	9.4	8.1	8.5	8.2	7.9	7.6	7.5	7.8	8.2	7.8	7.1	6.72	6.10	7.23	6.9
Belgium	21.4	20.7	20.1	19.2	18.3	17.5	17.8	17.4	17.1	16.8	16.4	16.1	16.2	16.1	15.6	15.42	15.09	16.2	16.01
Bulgaria	35.9	35.3	34.4	34.0	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2	31.0	30.6	30.2	29.6	30.84	30.12	32.93	32.41
Croatia	32.3	32.3	31.5	31.2	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4	28.0	27.7	27.1	26.5	27.43	26.43	29.56	29.01
Czech Republic	19.5	19.1	18.5	18.1	17.0	16.6	16.9	16.7	16.4	16.0	15.5	15.3	15.1	14.9	14.1	13.61	13.07	14.22	13.92
Denmark	17.4	17.1	16.5	15.4	14.8	13.9	14.3	14.0	13.8	13.4	13.0	12.8	12.0	11.6	10.9	9.32	8.92	9.84	9.62
Estonia	30.7	30.8	30.2	29.6	29.5	29.0	29.6	29.3	28.6	28.2	27.6	27.1	26.2	25.4	24.6	23.21	22.06	23.59	23.06
Finland	17.6	17.2	16.6	15.3	14.5	13.8	14.2	14.0	13.7	13.3	13.0	12.9	12.4	12.0	11.5	11.02	10.59	11.36	10.94
France	14.7	14.3	13.8	12.4	11.8	11.1	11.6	11.3	11.0	10.8	9.9	10.8	12.3	12.6	12.8	12.52	12.37	13.59	13.12
Germany	16.7	15.7	15.0	14.5	13.9	13.5	14.3	13.5	12.7	12.5	12.1	11.6	11.2	10.8	10.4	9.74	8.54	10.42	10.03
Greece	28.2	28.1	27.6	26.2	25.1	24.3	25.0	25.4	24.3	24.0	23.6	23.3	22.4	22.0	21.5	20.81	19.23	20.94	20.31
Hungary	25.0	24.7	24.5	24.4	23.7	23.0	23.5	23.3	22.8	22.5	22.1	21.6	21.9	22.2	22.4	22.70	23.22	25.96	25.01
Ireland	15.4	15.2	14.8	13.4	12.7	12.2	13.1	13.0	12.8	12.7	12.2	11.8	11.3	10.8	10.4	9.70	8.91	9.86	9.40
Italy	26.1	25.2	24.4	23.2	22.3	21.4	22.0	21.8	21.2	21.6	21.1	20.8	20.6	20.2	19.8	19.51	18.66	20.42	20.15
Latvia	30.4	30.0	29.5	29.0	27.5	26.5	27.1	27.3	26.5	26.1	25.5	24.7	23.6	22.9	21.3	20.24	19.84	20.91	20.22
Lithuania	32.0	31.7	31.1	30.6	29.7	29.1	29.6	29.7	29.0	28.5	28.0	27.1	25.8	24.9	23.8	22.96	21.92	23.09	22.90
Luxembourg (Grand-Duché)	9.8	9.8	9.9	10.0	9.4	8.5	8.8	8.4	8.2	8.2	8.0	8.1	8.3	8.4	8.2	7.94	7.36	8.56	8.40
Malta	26.7	26.7	26.9	27.2	26.4	25.8	25.9	26.0	25.8	25.3	24.3	24.0	24.3	24.0	23.6	23.21	22.03	23.54	23.09
Netherlands	12.7	12.5	12.0	10.9	10.1	9.6	10.2	10.0	9.8	9.5	9.1	9.2	9.0	8.8	8.4	7.51	7.04	8.14	7.79
Poland	27.7	27.4	27.1	26.8	26.0	25.3	25.9	25.4	25.0	24.4	23.8	23.5	23.3	23.0	22.2	21.74	20.65	22.45	22.02
Portugal	22.2	21.7	21.2	20.1	19.2	18.7	19.5	19.2	19.4	19.4	19.0	18.7	17.6	17.2	16.6	16.13	15.38	17.01	16.50
Romania	33.6	32.5	32.2	31.4	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4	28.1	28.0	27.6	26.3	26.66	26.90	29.33	28.89
Slovenia	26.7	26.5	26.0	25.8	24.7	24.0	24.6	24.3	24.1	23.6	23.1	23.5	23.3	23.1	22.4	22.16	21.54	23.07	22.49
South-Cyprus	28.7	28.3	28.1	27.9	26.5	26.0	26.5	26.2	26.0	25.6	25.2	25.7	24.8	24.2	23.6	23.21	22.08	24.32	23.65
Spain	22.2	21.9	21.3	20.2	19.3	18.4	19.5	19.4	19.2	19.2	18.6	18.5	18.2	17.9	17.2	16.61	15.36	17.39	16.90
Slovakia	18.4	18.2	17.6	17.3	16.8	16.0	16.8	16.4	16.0	15.5	15.0	14.6	14.1	13.7	13.0	12.83	12.15	14.01	13.66
Sweden	18.6	18.1	17.5	16.2	15.6	14.9	15.4	15.0	14.7	14.3	13.9	13.6	13.2	12.6	12.1	11.63	10.73	11.69	11.04
United Kingdom	12.2	12.3	12.0	11.1	10.6	10.1	10.9	10.7	10.5	10.1	9.7	9.6	9.4	9.0	9.4	9.80	9.56	10.67	10.19
28 EU-Countries/Average (unweighted)	22.6	22.3	21.8	21.1	20.3	19.6	20.1	19.9	19.6	19.3	18.8	18.6	18.3	17.9	17.3	16.8	16.28	17.87	17.42

Source: Own Calculations, March 2021. Remarks: The values for some countries in 2020 and for all in 2021 are projections. The United Kingdom left the EU December 31, 2020.

Figura 6.1 Grandeza da economia paralela em 36 países da OCDE – 27 países da União Europeia e Reino Unido, percentagem do PIB.

Fonte Adaptado de Schneider (2021, p. 2).

Country/Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norway	18.6	18.2	17.6	16.1	15.4	14.7	15.3	15.1	14.8	14.2	13.6	13.1	13.0	12.6	12.2	11.8	10.8	11.62	11.05
Switzerland	9.5	9.4	9.0	8.5	8.2	7.9	8.3	8.1	7.8	7.6	7.1	6.9	6.5	6.2	6.0	5.8	5.5	6.07	5.82
Turkey	32.2	31.5	30.7	30.4	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2	26.5	27.2	27.0	26.8	27.2	28.3	29.4	32.54	32.01
3 Non EU-Countries/Average	20.1	19.7	19.1	18.3	17.6	17.0	17.5	17.2	16.8	16.3	15.7	15.7	15.5	15.2	15.1	15.3	15.2	16.74	16.29
Unweighted Average of all	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8
31 European Countries	22.4	22.1	21.6	20.9	20.1	19.4	19.9	19.7	19.3	19.0	18.5	18.3	17.9	17.7	17.1	16.7	16.2	17.76	17.31

Source: Own Calculations, March 2021; values for some countries in 2020 and 2021 are projections on the basis of preliminary values.

Figura 6.2 Grandeza da economia paralela em 36 países da OCDE – 3 países não pertencentes à União Europeia, percentagem do PIB.

Fonte Adaptado de Schneider (2021, p. 3).

Foram assim isolados 6 países para estudar o comportamento do fenómeno da economia paralela desde 2003 a 2021. Na Figura 6.3 apresentam-se as curvas respeitantes aos países em questão.

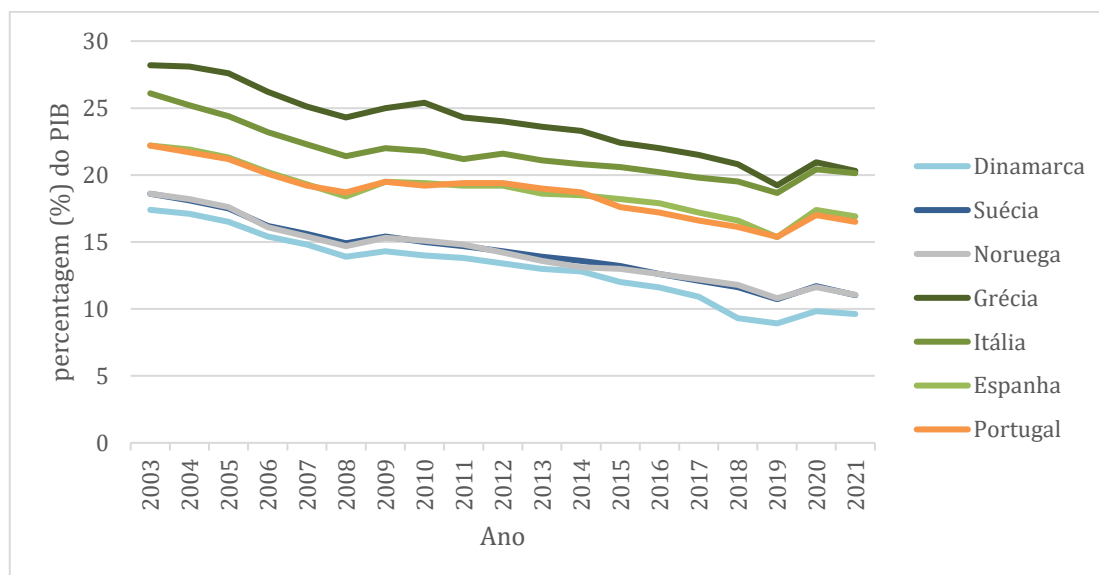


Figura 6.3 Grandeza da economia paralela – Amostra para análise.

Fonte Adaptado de Schneider (2021, pp. 2 e 3).

Uma primeira conclusão que é possível desde logo retirar é que, de facto, os valores correspondentes aos países sublinhados a azul na Figura 6.1 e na Figura 6.2, nomeadamente a Dinamarca, a Suécia e a Noruega, apresentam valores inferiores de economia paralela em relação aos países identificados a verde na Figura 6.1, especificamente, a Grécia, a Itália e a Espanha. Assim, numa pequena amostra entre os países que se situam mais a norte e a sul do Continente europeu, conclui-se que os países do norte apresentam melhores valores em relação aos países a sul da Europa.

Outra evidência é de que a Dinamarca, a Suécia e a Noruega se encontram muito próximos em termos percentuais, sendo certo que a Suécia e a Noruega partilham praticamente da mesma curva percentual.

Uma positiva constatação, visível nas curvas da Figura 6.3, é de que, entre subidas e descidas, o panorama geral aponta para um declínio das curvas percentuais de todos os países.

Uma outra interessante ilação que se pode retirar prende-se com os dois anos seguintes ao ano de 2008, ano marcado pela crise económica a nível mundial. Nos países identificados, constata-se que, em todos eles, os valores referentes aos anos de 2009 e 2010 são superiores em relação ao ano de 2008, indício de que as crises proliferam a prática de comportamentos corrosivos. Assumimos, igualmente, que a crise pandémica da Covid-19 terá provocado o mesmo efeito, ou seja, as curvas percentuais também terão aumentado no ano imediatamente a seguir.

Considerou-se interessante compreender qual a variação percentual de cada país, isto é, a variação que terá ocorrido entre 2003 e 2021, para que se possa afirmar que um país terá evoluído positivamente no seu índice em relação aos demais.

Para efeitos de cálculo da variação percentual, considerou-se o índice do ano mais recente (2021) e subtraiu-se ao índice do ano mais antigo (2003), dividindo este valor pelo índice mais antigo (2003), sendo que a diferença no crescimento apurada resulta apenas da subtração dos índices, cujos resultados se apresentam na Tabela 6.1 e na Figura 6.4, respetivamente.

Tabela 6.1 Variação percentual entre 2003 e 2021 – Análise aos dados apurados por Schneider (2021).

Países	2003	2021	Variação percentual	Variação percentual	Diferença no crescimento (%)
Dinamarca	17.4	9.62	-45%	45%	-7.78
Suécia	18.6	11.04	-41%	41%	-7.56
Noruega	18.6	11.05	-41%	41%	-7.55
Grécia	28.2	20.31	-28%	28%	-7.89
Itália	26.1	20.15	-23%	23%	-5.95
Espanha	22.2	16.9	-24%	24%	-5.30

Portugal	22.2	16.5	-26%	26%	-5.70
----------	------	------	------	-----	-------

Fonte Adaptado de Schneider (2021, pp. 2 e 3).

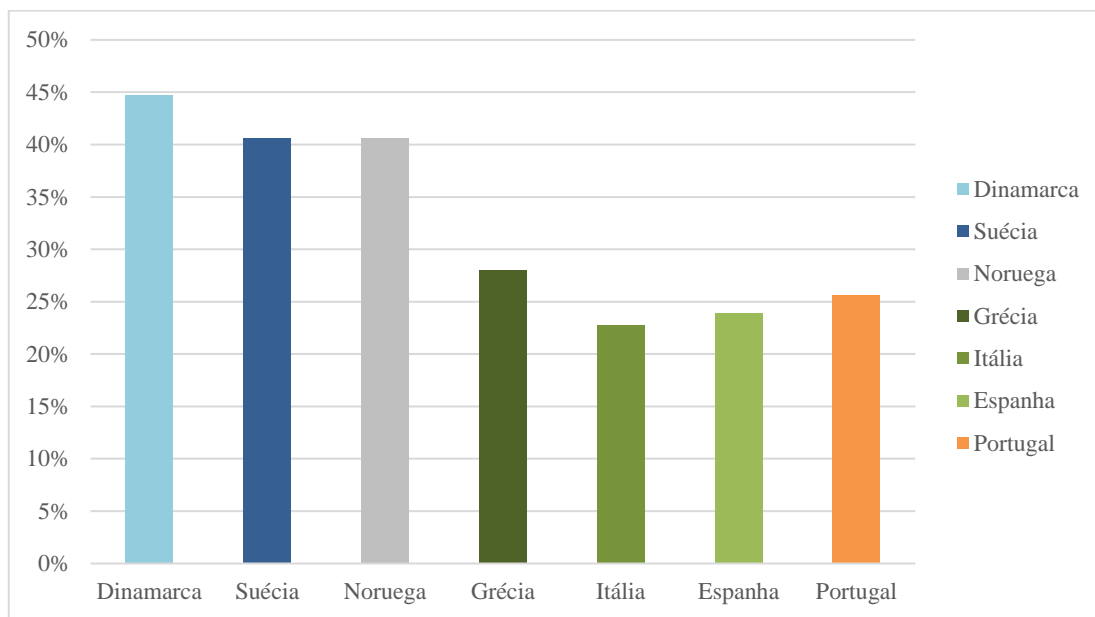


Figura 6.4 Variação percentual entre 2003 e 2021 – Análise aos dados apurados por Schneider (2021).

Fonte Adaptado de Schneider (2021, pp. 2 e 3).

Portanto, os países a norte do continente europeu apresentam melhores valores relativamente à variação percentual do que os do sul, sendo que dos países a sul, a Grécia e Portugal figuram a melhor posição nesta variação do que Espanha e Itália.

Ao recuarmos um pouco na cronologia de Schneider (2004, p. 28), que apura a grandeza da economia paralela entre 1999 e 2003, percebemos os valores constantes na Tabela 6.2.

Tabela 6.2 Grandeza da economia paralela em 21 países da OCDE, percentagem do PIB.

	Country	Shadow Economy (in % of off. GDP) using the DYMIMIC and Currency Demand Method		
		1999/00	2001/02	2002/03
1	Australia	14,3	14,1	13,5
2	Austria	9,8	10,6	10,9
3	Belgium	22,2	22,0	21,0
4	Canada	16,0	15,8	15,2
5	Denmark	18,0	17,9	17,3
6	Finland	18,1	18,0	17,4
7	France	15,2	15,0	14,5
8	Germany	16,0	16,3	16,8
9	Greece	28,7	28,5	28,2
10	Ireland	15,9	15,7	15,3
11	Italy	27,1	27,0	25,7
12	Japan	11,2	11,1	10,8
13	Netherlands	13,1	13,0	12,6
14	New Zealand	12,8	12,6	12,3
15	Norway	19,1	19,0	18,4
16	Portugal	22,7	22,5	21,9
17	Spain	22,7	22,5	22,0
18	Sweden	19,2	19,1	18,3
19	Switzerland	8,6	9,4	9,4
20	United Kingdom	12,7	12,5	12,2
21	United States	8,7	8,7	8,4
	Unweighted Average	16,8	16,7	16,3

Fonte Schneider (2004, p. 28).

Foram isolados os mesmos países para estudar o comportamento do fenómeno da economia paralela desde 1999 a 2003. Na Figura 6.5 apresentam-se as curvas respeitantes aos países em questão.

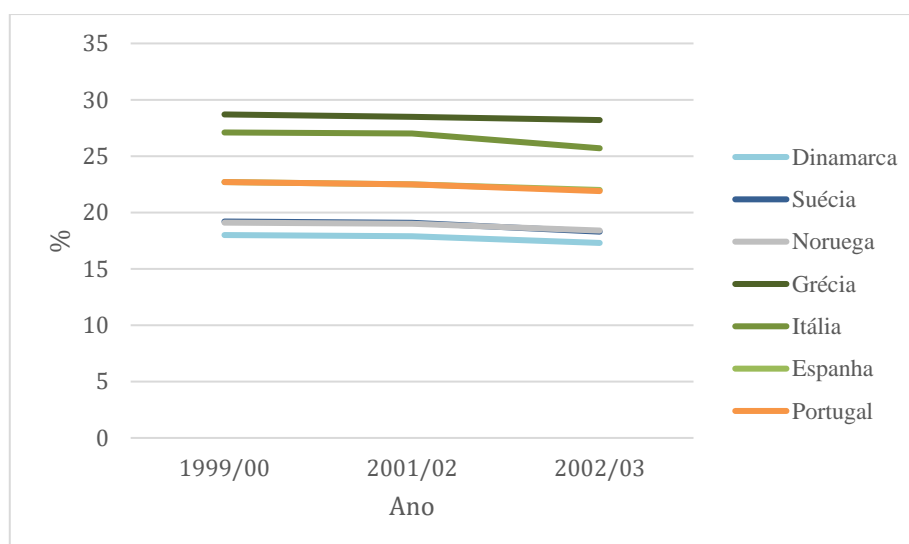


Figura 6.5 Grandeza da economia paralela em 21 países da OCDE.

Fonte Adaptado de Schneider (2004, p. 28).

Repare-se que são praticamente impercetíveis as diferenças registadas entre a Suécia e a Noruega e entre Espanha e Portugal, pelo que poder-se-ia constatar que os países mais próximos geograficamente tendem a ter índices aproximados.

À semelhança da primeira análise, também aqui se verifica que os países mais a norte da Europa apresentam melhores índices de economia paralela ao invés dos países do sul da Europa.

Nos extremos opostos da Figura 6.5 temos novamente a Dinamarca com o melhor resultado e a Grécia com o pior resultado.

Procedeu-se igualmente ao apuramento da variação percentual com referência ao período de 1999 e 2003, constante na Tabela 6.3.

Tabela 6.3 Variação percentual entre 1999 e 2003 – Análise aos dados apurados por Schneider (2004).

Países	1999/00	2002/03	Variação percentual	Variação percentual	Diferença no crescimento (%)
Dinamarca	18	17.3	-4%	4%	-0.70
Suécia	19.2	18.3	-5%	5%	-0.90
Noruega	19.1	18.4	-4%	4%	-0.70
Grécia	28.7	28.2	-2%	2%	-0.50
Itália	27.1	25.7	-5%	5%	-1.40
Espanha	22.7	22	-3%	3%	-0.70
Portugal	22.7	21.9	-4%	4%	-0.80

Fonte Adaptado de Schneider (2004, p. 28).

A diferença no crescimento apurada resulta apenas da subtração dos índices, conforme referido anteriormente. A Itália figura, neste diferencial de crescimento, o melhor resultado, e, por sinal, regista uma das melhores variações percentuais, bem como a Suécia. Imediatamente a seguir, temos a Dinamarca, a Noruega e Portugal com os melhores resultados nesta variação, conforme é também passível observar na Figura 6.6.

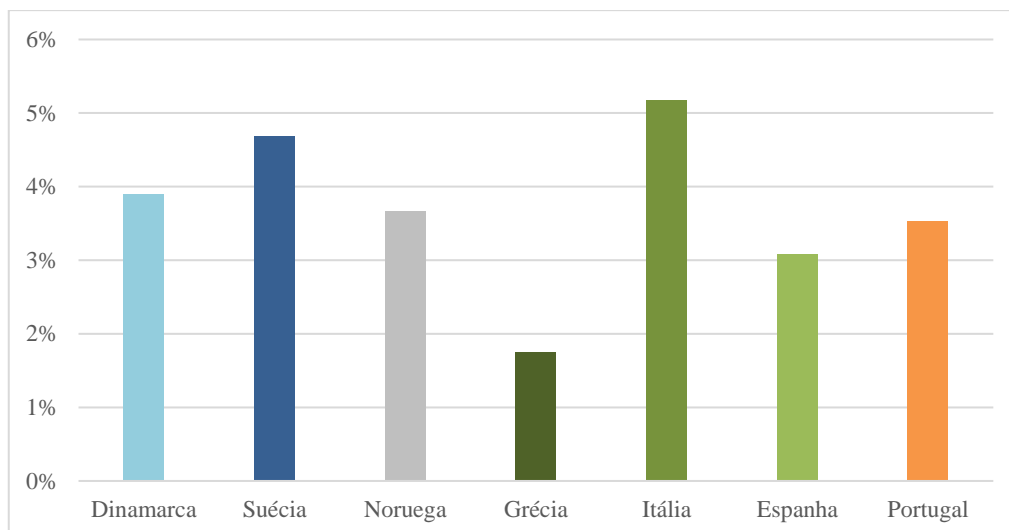


Figura 6.6 Variação percentual entre 1999 e 2003 – Análise aos dados apurados por Schneider (2004).

Fonte Adaptado de Schneider (2004, p. 28).

Face ao exposto, consideramos poder ser defendido que:

- i. os países objeto de análise apresentam resultados positivos ao longo dos anos;
- ii. os anos 2008 e 2019, marcados por crises mundiais, afetaram negativamente os índices de economia paralela nos anos subsequentes;
- iii. os países a norte e a sul do continente europeu apresentam efetivamente diferenças, afetando aos países nórdicos os melhores resultados apurados;
- iv. os países próximos geograficamente apresentam índices semelhantes;
- v. numa amostra de poucos anos, entre 1999 e 2003, a Itália, seguida da Suécia, da Dinamarca e da Noruega, apresenta uma maior variação percentual, todavia, quando a análise integra uma maior longevidade temporal, entre 2003 e 2021, os países que tiveram uma maior variação percentual passam a ser a Dinamarca, a Suécia e a Noruega,

é nosso entendimento que se pode concluir pela tese defendida pelos autores Palma e Mendes (2019, pp. 239 e 240), pois os países nórdicos apresentam, *in casu*, valores bastante positivos quando comparados com os países sul do continente europeu. Este pode ser um indicador de

que há um sentido e uma noção de cumprimento bastante mais apurada em relação aos países que se situam a norte do continente europeu.

Relativamente às diferentes abordagens de combate a comportamentos corrosivos, desencorajar por via da formação de um carácter ético, ou desencorajar por via da punição, as conclusões poderão não ser tão lineares.

Além do que referimos acima – outras abordagens são aplicadas em simultâneo com a abordagem da educação fiscal -, os programas de educação fiscal podem ser muito variados, por isso, não se pode concluir, desde logo, que os primeiros planos educativos sobre fiscalidade a aplicar estão ajustados e prontos a produzir resultados, pelo que pode ser mais moroso para uns países em relação a outros acertarem na política educativa a aplicar.

Ainda assim, não nos contentamos com as ilações suscetíveis de retirar apenas com os dados da grandeza da economia paralela.

Alm e Torgler (2006, p. 16) procuraram analisar a correlação entre a moral tributária e a dimensão da economia paralela, utilizando os dados de Schneider e Klinglmair (2003) medida em percentagem do PIB, representado pela Figura 6.7.

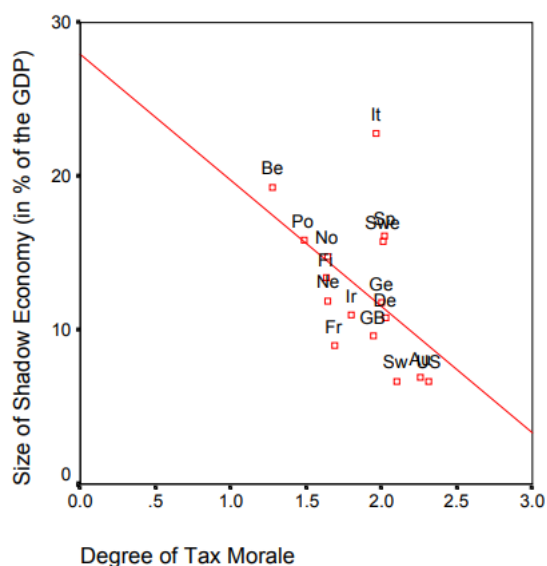


Figura 6.7 Moral fiscal e a grandeza da economia paralela.

Fonte Alm e Torgler (2006, p. 16).

Para efeitos de interpretação da Figura 6.7 serve dar nota relativamente às letras que representam diferentes países: Au, Áustria; Be, Bélgica; De, Dinamarca; Fi, Finlândia; Fr,

França; Ge, Alemanha; GB, Reino Unido; Ir, Irlanda; It, Itália; Ne, Países Baixos; No, Noruega; Po, Portugal; Sp, Espanha; Sw, Suíça; Swe, Suécia.

As conclusões dos autores apontam no sentido de que a moral tributária difere de forma significativa entre países, e que estas diferenças podem ajudar a explicar a dimensão da economia paralela nos países analisados (Alm & Torgler, 2006, p. 17). Ainda assim, concluem que «*results also indicate a higher tax morale in Northern European countries than in Romanic countries.*» (p. 15).

Consta do estudo de Pukelienė e Kažemekaitytė (2016, p. 50) uma tabela com os índices de moral tributária de vários países, conforme Figura 6.8.

	2007	2013		2007	2013
Austria	7.340	5.890	Italy	6.722	5.762
Belgium	6.556	6.244	Latvia	8.226	8.581
Bulgaria	6.227	4.938	Lithuania	7.115	6.687
Croatia	<i>na</i>	4.535	Luxembourg	3.899	4.365
Cyprus	3.816	3.602	Malta	3.810	4.180
Czech Republic	6.647	6.913	Netherlands	4.801	4.733
Denmark	4.621	3.919	Poland	6.249	6.683
Estonia	5.399	5.681	Portugal	6.016	6.208
Finland	4.336	4.346	Romania	4.804	4.882
France	5.174	4.894	Slovakia	6.252	6.998
Germany	4.443	3.971	Slovenia	4.765	4.625
Greece	4.706	4.794	Spain	4.938	4.659
Hungary	6.580	6.456	Sweden	3.824	3.452
Ireland	5.367	6.258	United Kingdom	4.831	4.685

Figura 6.8 Índices de moral tributária.

Fonte Pukelienė e Kažemekaitytė (2016, p. 50).

A principal dificuldade ao procurarmos relacionar a moral tributária com a grandeza da economia paralela reside na escassa literatura com apuramento de dados, em diferentes países do continente europeu e com longevidade temporal suficiente para que se possa comparar entre anos.

Desta forma, decidimos incluir Pukelienė e Kažemekaitytė, ainda que dos países objeto deste estudo comparativo (Dinamarca, Suécia, Noruega, Espanha, Itália e Grécia) não conste a Noruega.

Os dados da Figura 6.8 foram apurados com base no estudo de Williams e Martínez (2014, p. 8). Os questionários *World Values Survey* (WVS) e *European Values Survey* (EVS), implementados em vários países, previam opções de resposta (numa escala de Likert de 10 pontos) entre 1 e 10, sendo que 1 significaria que um determinado cenário era “absolutamente inaceitável” e o 10 que era “absolutamente aceitável” (p. 8).

Assim, foi criado um índice para cada país, no qual quanto mais baixo fosse o valor do índice, mais elevada era a moralidade tributária (Williams & Martínez, 2014, p. 8).

Para efeitos de análise dos índices de moral tributária, elaborou-se a Figura 6.9.

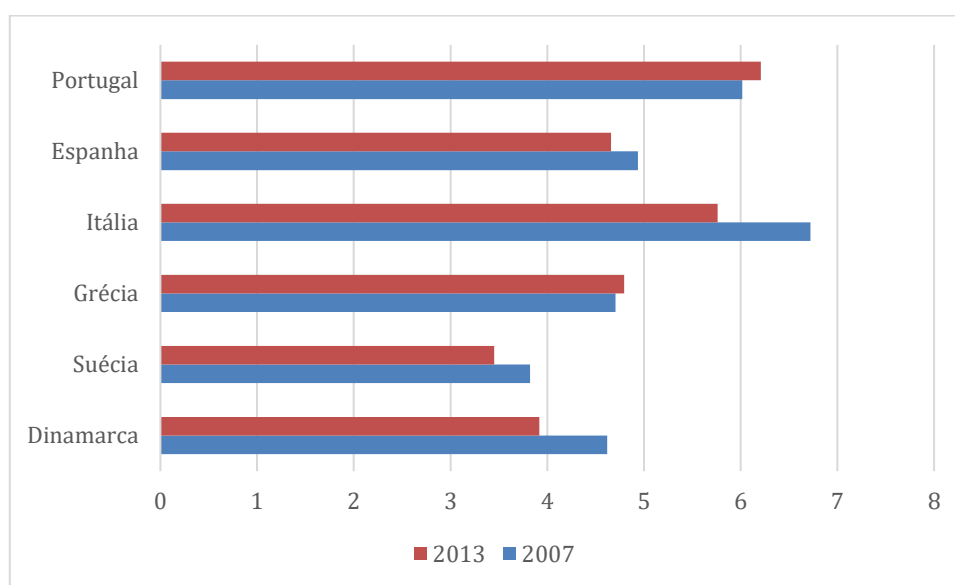


Figura 6.9 Índices moral tributária.

Fonte Adaptado de Pukelienė e Kažemekaitytė (2016, p. 50).

Ao contrário do que seria, provavelmente, exetável, nem todos os países viram o seu índice de moral tributária alterado positivamente, pois Portugal e Grécia registam um índice melhor em 2007 do que em 2013.

Os países que apresentam melhores resultados de moral tributária, tanto em 2007 como em 2013, são a Suécia e a Dinamarca.

Apesar de Espanha não ter tido a maior descida do índice, regista, em 2013, o melhor índice dos países a sul da Europa. De entre os países em estudo, a Itália registou a maior descida neste índice.

Neste sentido, parece ser defensável que os países a norte do continente europeu apresentam valores de economia paralela mais baixos e, conseqüentemente, melhores valores de moral tributária.

Relativamente aos países sul da europa, as conclusões não serão tão diretas, pois a Grécia regista o país com a maior economia paralela e não regista o pior índice de moral tributária, sendo certo que a Itália regista um dos piores valores de economia paralela e de moral tributária. Espanha e Portugal, que registavam um valor muito semelhante, não se aproximam no índice de moral tributária.

Em termos gerais, a par e passo da descida da economia paralela verifica-se uma subida da moral tributária. Não é, todavia, fundamento suficiente que se possa concluir pelo êxito da abordagem da formação de um caráter ético.

Objetivamente, o presente estudo comparativo procurou registar uma tendência, pelo que as ilações retiradas não detêm caráter científico. Uma coisa parece-nos acertada, se quisermos convencer os decisores políticos a investir nesta área da educação fiscal será necessário, além do efeito positivo registado na literatura relativamente à abordagem da educação fiscal, apostar numa métrica que reflita o peso positivo desta medida.

7. Proposta de Atuação – Balcão Fiscal nas Juntas de Freguesia

Num remate final da investigação de Simões (2016, p. 82), sobre a cidadania e educação fiscal, foi lançado um desafio em ordem de futuras investigações para se definir uma estratégia de educação fiscal orientada para diferentes grupos de cidadãos portugueses.

Assumindo a ausência de proposta ao supra desafio, e no sentido de dar resposta ao proposto pela autora, pretende-se introduzir uma iniciativa inovadora de educação fiscal por via de um balcão fiscal, concedido para todas as faixas etárias, a ser inserido nas Juntas de Freguesia.

Surge, igualmente, como elemento motivador para o desenvolvimento desta ideia, a necessidade que os vários autores apontam para a implementação de novas atividades ou políticas de educação fiscal, nomeadamente Martins (2019, p. 106).

Pese embora, exista, conforme antecipa o suprarreferido autor (Martins, 2019, p. 106), uma unidade orgânica na AT cuja atribuição é promover a cidadania e educação fiscal e exista, no sistema de ensino, disciplinas com potencial para proporcionar alguns conhecimentos sobre fiscalidade e finanças públicas, não parecem, no entanto, estar a surtir o efeito formativo e consciencializador dos deveres de cidadania fiscal. Há uma manifesta falta de aplicação prática da educação fiscal.

Neste sentido, vem reconhecer-se uma nova forma de assegurar, em permanência, o acesso e o apoio estruturado às matérias de índole fiscal, o cumprimento das obrigações fiscais, o combate à fraude e evasão fiscal: passar para a competência das Juntas de Freguesia o exercício de políticas de educação fiscal a toda a população residente na freguesia.

A autarquia freguesia encontra-se tipificada na CRP⁸ «como a pessoa coletiva pública territorial, dotada de órgãos representativos eleitos por sufrágio livre e universal, e que visa a prossecução dos interesses específicos da população reside [*sic*] na respetiva circunscrição paroquial ou inframunicipal.» (Delgado, 2016, p. 9).

As Juntas de Freguesia foram determinadas, conforme elucida Amaral (2007, p. 508) além de outros pressupostos, para aproximar os serviços das populações.

Vale popularizar as atribuições que estes organismos dispõem, designadamente nos domínios do equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos

⁸ Cfr. Artigo 244.º a 248.º da CRP, disponível em Diário da República.

livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; e, proteção da comunidade, nos termos do artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, Lei n.º 75/2013.

Considerando a finalidade de assegurar os interesses de um determinado grupo de pessoas, residente numa circunscrição paroquial ou inframunicipal, a freguesia tem sido, classicamente, dotada de pelouros, que a permitem classificar como multidisciplinar.

Porquanto, poderia o balcão fiscal constituir-se o centro de atuações dos trabalhos desenvolvidos em Portugal em parceria com as diversas instituições que Palma (2019, p. 15), pela sua experiente visão nesta matéria, já terá nomeado como instituições de interesse, à escala nacional e internacional, associando os Ministérios das Finanças, da Educação e Cultura, bem como entidades privilegiadas relacionadas, como a Ordem dos Contabilistas Certificados.

Considera-se que uma eventual inserção de um balcão fiscal nas Juntas de Freguesia pode efetivamente assumir a natureza de serviço público capacitado para responder às diferentes faixas etárias, com proximidade e confiança suficientes para erradicar comportamentos de incumprimento.

Aproveita-se o ensejo para reforçar o enquadramento da Junta de Freguesia nesta matéria, pois perante a factualidade de que tem sido repetidamente defendido na literatura, nomeadamente Palma (2019, p. 15), que a educação dos contribuintes implica uma grande variedade de atividades e de atores, não parece haver grandes dúvidas de que é o organismo público com capacidade de resposta a esta condição.

Conforme resulta do relatório da OCDE (2021, p. 18), cada iniciativa é única e é implementada num contexto específico de um determinado país, num determinado momento, pelo que é importante considerar as características do contexto ao conceder uma ação específica.

De realçar que não há qualquer debilidade no argumentado acima referido, mesmo dentro de um determinado país se verificam contextos com contornos muito próprios que devem ser tidos em consideração quando se afere matérias de natureza tão sensível.

Consideramos poder ser defendido que a Junta de Freguesia poderá constituir-se o centro de decisões e atuações de políticas de educação fiscal, preenchendo as condições de pluralidade de ações e agentes, bem como a singularidade do contexto.

Neste contexto, importa averiguar em que termos operaria o balcão fiscal que se possa levar a concluir pela sua inserção, como estudo empírico.

7.1. Educação fiscal nas escolas

Tendo presente o disposto no estudo, nomeadamente no capítulo relativo à educação fiscal, entende-se poder ser defensável que a faixa etária elementar para a prossecução da cidadania fiscal, por via da educação, é a faixa das crianças e jovens.

Pois, «[p]ara além de representarem o amanhã, o certo é que representam desde logo o hoje, desempenhando um relevante papel junto das suas famílias e círculo social.» (Palma, 2019, p. 15).

A AT revela ser esta uma tarefa de crucial importância se desenvolvida junto das gerações mais novas, pelo que dá previsão de que o Governo pretende promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças e jovens adultos para a importância dos seus direitos de cidadania (AT, 2019, pp. 125 e 131).

De acordo com a OCDE (2021, p. 21), esta segmentação, ou seja, concentrar a atenção num sector em particular, pode ser bastante eficaz, na verdade, os países tendem a concentrar os seus esforços na educação dos contribuintes numa idade jovem.

A doutrina não diverge sobre onde devem incidir os esforços da educação fiscal. É talvez possível aferir a unanimidade da educação fiscal nas crianças e jovens que os autores apresentam nas propostas nesta matéria, que são todas, por sinal, bastante orientadas para a componente mais social do que para a tecnicidade do tema. Ainda assim, a intervenção que se destaca perentoriamente é a educação fiscal nas escolas.

É precisamente neste domínio sectorial - educação nas escolas - que importa esclarecer, mais uma vez, que não se objetiva doutrinar ideologicamente o público-alvo, nem tão pouco pretende esta iniciativa representar um mecanismo de controlo social.

Ocupemo-nos agora de estabelecer a intervenção das Juntas de Freguesia nas escolas para a condução de atos materiais relevantes para o exercício da educação fiscal, estabelecendo o dogma do pensamento crítico.

Considera-se, pois, por observância do disposto na Portaria 644-A/2015, de 24 de agosto que as ofertas das Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF), da Componente de

Apoio à Família (CAF) e das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) funcionam como resposta social, implementadas, preferencialmente, pelas autarquias.

De acordo com o n.º 1 e n.º 3 do artigo 3.º e do artigo 4.º da Portaria (2015), consideram-se AAAF as que se destinam a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar, no âmbito da componente não letiva e são implementadas, preferencialmente, pelos municípios no âmbito do protocolo de cooperação, de 28 de julho de 1998, celebrado entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.

A CAF é o conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, no período não letivo, e implementada, de entre outras disposições do artigo 5.º da Portaria (2015), por autarquias.

Como a CAF, também as AEC correspondem ao conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, de caráter facultativo e de natureza eminentemente lúdica, formativa e cultural que incidem, nomeadamente, nos domínios desportivo, artístico, científico e tecnológico, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia na educação, conforme estipulam os artigos 5.º e 7.º da Portaria (2015).

À semelhança da CAF e das AAAF, também as AEC são promovidas pelas autarquias locais, de entre as entidades visadas no artigo 13.º da Portaria (2015).

Esquematizando, de forma simplificadora, estas atividades, destinadas à educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico, são uma resposta social de apoio às famílias, com mensalidades que variam em função do escalão de abono familiar, enquanto ocupação adequada dos tempos não letivos, para a formação integral dos alunos, com cariz formativo, cultural e lúdico, nos termos do preâmbulo daquela Portaria (2015).

O 2.º ciclo não tem propostas tão responsivas no que se refere a atividades extracurriculares. No entanto, muitas freguesias têm criado os “clubes”, por via do pagamento de uma mensalidade que é agravada em função do escalão do abono de família, e que cumprem a mesma finalidade.

As juntas de freguesia criam, assim, o regimento com as condições de inscrição, horários e planos de pagamento.

A título de exemplo, veja-se a Junta de Freguesia de Belém que, em parceria com o Agrupamento de Escolas do Restelo, criou o projeto Clubes que visa a ocupação dos tempos não letivos dos alunos do 5.º, do 6.º e do 7.º ano com atividades lúdico-pedagógicas⁹.

É manifesto o interesse da AT em articular com os Agrupamentos de Escolas que são os interlocutores mais próximos dos alunos, para desenvolver um trabalho de base nesta matéria (AT, 2019, p. 132), pelo que será interessante ver de forma acoplada a intervenção destas três entidades - as Juntas de Freguesia com a proximidade da população, os recursos e profissionais multidisciplinares; a AT com todo o reportório técnico do tema; e, o Agrupamento de Escolas com a proximidade ao aluno.

Neste sentido, considera-se que cabe nestas atividades o exercício da educação fiscal, pelo caráter educativo, formativo, cultural e lúdico, afastando-se da premissa de que devem ser criadas atividades para ocupar os tempos não letivos. Os tempos não letivos podem, antes, ser ocupados com atividades que fomentam a literacia fiscal, aproveitando a liberdade de ensino para transmitir conteúdo, que se encontra disponível, por exemplo, no Portal TaxEdu.

Tendo em conta que para ensinar/transmitir é necessário aprender, o grupo de professores é, intencionalmente, incluído no processo de educação fiscal, e atendendo a que, atualmente, os novos hábitos chegam às famílias através das crianças, também se consideram incluídas neste processo de literacia fiscal.

Sem prejuízo de outros setores de aplicação da educação fiscal, a educação fiscal nas escolas compreende um método de ensino-aprendizagem cujo objetivo é fomentar a consciência cívica-fiscal do cidadão (Palma, 2015, p. 44).

Por último, considera-se também que um dos principais objetivos que se pretende atingir ao colocar a incumbência da educação fiscal sob a égide da Junta de Freguesia é que, estando dotada de uma equipa multidisciplinar, a intervenção é equilibrada e ajustada mediante a faixa etária e a complexidade do conteúdo exposto, pelo que a preocupação não incide num aspeto essencialmente técnico.

Palma (2015, p. 46) e Pereira (2019, p. 191) entendem que uma intervenção deste foro pressupõe a constituição de equipas multidisciplinares, pelo que a fiscalidade, a contabilidade e as ciências sociais devem trabalhar numa relação de parceria neste tipo de

⁹ V.d., *Website* dos Clubes Paula Vicente da Junta de Freguesia de Belém, disponível para consulta em: <https://clubes.jf-belem.pt/projeto/>.

programas, no que entendemos que outros profissionais de outras áreas podem também ser uma mais-valia.

É de extrema relevância que conteúdos como a importância da cidadania fiscal, como forma de construção de um sistema fiscal justo, sejam passados de forma leviana, didática e inspiradora (AT, 2019, p. 132).

Os profissionais de psicologia, educação, artes, poderão ser uma mais-valia para criar conteúdo adequado e o mais atrativo possível, tornando, assim, o tema divertido e de fácil aprendizagem, o que vai ao encontro com a natureza das atividades AAAF, CAF, AEC e Clubes.

Martins (2019, p. 108) considera que é importante que «todos participem e desenvolvam boas práticas no acolhimento das atividades e ações incrementadas para aprofundar e desenvolver a educação fiscal.» Porquanto, somos da opinião que o público que mais abraça as novas atividades e ações é, de facto, o público das crianças.

Para que esta estratégia tenha o efeito pretendido, considera-se importantíssima a forma como todos estes conhecimentos são transmitidos, pelo que sugerimos a técnica do jogo.

Se durante muitos anos os jogos foram considerados a antítese da aprendizagem conforme nos elucida Pereira (2019, p. 187), presentemente é uma ferramenta extremamente rica e poderosa, pois tem a capacidade de passar uma aprendizagem de forma prática, que permite que o conhecimento seja acolhido mais rapidamente, sobre os assuntos mais sérios e/ou complexos. A exposição teórica com a finalidade de formatar os pequenos cérebros é que tem permitido associar a conceção de que educar é manifesta imposição ideológica.

Há que ter presente que este tema deve respeitar o tempo das crianças e não deve ser desenhado, pelo menos para já, um currículo exaustivo de matérias complexas a adquirir num qualquer intervalo de tempo, como tem sido o desenho dos programas de ensino escolar em Portugal. É também preciso existir um certo discernimento e destreza para conseguir explicar estas matérias de forma simples (Aires, 2019, p. 276).

7.2. Apoio no cumprimento de obrigações declarativas

Como é sabido, não vigora em Portugal um sistema fiscal simplificado. Santos (2019, p. 51) refere que «[o]s impostos modernos exigem máquinas administrativas poderosas, que hoje assentam em avançadas tecnologias de informação e comunicação.»

Assim, a baixa literacia fiscal dos cidadãos aliado ao recurso a meios cada vez mais informatizados, complexificam, de forma agravada, o preenchimento das declarações.

Para além disso, elementos como a língua, o acesso a meios informáticos e a idade avançada, tornam o cumprimento das obrigações declarativas um verdadeiro terror.

No sentido do que supra se expôs, o Estado, enquanto órgão coletor da receita pública, deve procurar evitar soluções injustas e desajustadas ao cumprimento das obrigações declarativas, que resultem em situações desfasadas da realidade. Em Portugal, a máquina fiscal é altamente qualificada ou «quase perfeita máquina de cobrar impostos por detrás do fisco nacional» conforme refere Franco (2019, p. 159), reproduzida até por outros países, não acompanha, porém, a literacia fiscal da comunidade.

De um ponto de vista prudencial, do incumprimento involuntário, as obrigações declarativas deverão ser objeto de acompanhamento não só pelas alterações fiscais que, eventualmente, possam existir como também pelas dúvidas relativas ao enquadramento normativo.

Porquanto, revestindo a Junta de Freguesia de um papel de proximidade da população daquela circunscrição e detendo uma equipa multidisciplinar, pode constituir-se como suporte ao cumprimento daquela obrigação.

Deve aqui sublinhar-se a necessidade de se arrecadar técnicos especializados na área e/ou estudantes voluntários com ferramentas académicas suficientes para complementar com questões que possam exigir maior tecnicidade no seu tratamento. Poderá, por sua vez, ser interessante estabelecer parcerias com instituições públicas para fortalecer este apoio.

Este serviço poderá beneficiar, fundamentalmente, os idosos, faixa etária que apresenta maiores dificuldades com a apresentação das declarações fiscais, e os jovens que se estão a estreir no mercado de trabalho, não se excetuando, todavia, todos os outros fregueses que necessitem desse apoio.

A propósito do suporte aos mais idosos, Palma (2020, p. 9) estabelece que «será desejável conceber acções [*sic*] específicas para a terceira idade, como, por exemplo, o esclarecimento do sistema fiscal e a ajuda no cumprimento das obrigações tributárias, matéria que reveste para todos especial complexidade.»

Enfatiza Palma (2019, p. 21) que é relevante «levar a cabo acções [*sic*] junto da população mais idosa, nomeadamente explicando de forma didáctica [*sic*] quais e como as obrigações fiscais a cumprir.» Não será um entendimento tão erróneo considerar que as medidas

aplicáveis às crianças e jovens possam ser aplicáveis também aos idosos, com a maturidade própria da idade.

Considerou-se que, além da faixa etária dos idosos, também a faixa dos jovens em situação de entrada no mercado de trabalho sairia bastante beneficiada com esta medida, atendendo a que não usufruíram do quadro escolar para esse efeito.

Recentemente, a AT terá detetado que muitos jovens estudantes apresentam dúvidas acerca do cumprimento das suas obrigações fiscais com a entrada no mercado de trabalho e terá dedicado esforços no sentido de desenvolver exposições, ações de sensibilização, feiras de emprego, *newsletters* (AT, 2019, p. 124). No nosso entendimento, haverá que, replicando umas medidas e introduzindo outras tantas, trabalhar o tema tornando-o próximo, consistente e ordem do dia.

As Juntas de Freguesia figuram uma posição importantíssima, pois a confiança estabelecida e o trato cuidado com a população local são determinantes para que a população confie e, subsequentemente, procure este tipo de apoio. Trata-se de uma entidade que imputa responsabilidades políticas, económicas, mas mais do que isso imputa responsabilidades sociais compatíveis com as noções de cidadania e, conseqüentemente, cidadania fiscal.

Objetivamente, esta abordagem deverá ser apropriada/ajustada à formação académica de cada indivíduo para que se potencie a consciência fiscal, alertando para as práticas consideradas evasivas e da ameaça que representam para o desenvolvimento do país.

Somos da opinião da AT (2019, p. 135) que, na sua atuação, «procura adequar as mensagens aos diferentes contextos culturais porque tem interiorizado que a mudança não se centra apenas no processo mas, também, e sobretudo, na mudança de hábitos/costumes» dos contribuintes. Pois, «[n]ão raras vezes há que ter em conta o diferente contexto social, religioso, cultural e económico dos países em que determinado Plano se aplica.» (Magarreiro, 2019, p. 218).

A AT (2019, p. 133) entende que numa política de aproximação ao cidadão deve atender-se à geografia do país e ao nível de literacia, no que arrebatamos que as Juntas de Freguesia, detentoras destas particularidades – próximas geograficamente e conscientes do nível de literacia -, serão capazes de fazer catapultar a implementação de iniciativas de educação fiscal.

7.3. Apoio no contexto empresarial

O plano empresarial não é objeto de referências ao longo do presente estudo, pois há uma certa tendência, quando o tema é a cidadania, para dar destaque ao indivíduo. Contudo, somos da opinião de Palma (2020, p. 18) a respeito da moral tributária também se verificar nas empresas, pois as decisões são tomadas por pessoas e, nesta ordem de ideias, os fatores que influenciam os indivíduos, podem também influenciar as empresas, sobretudo as mais pequenas. Podendo, no entanto, verificar-se que a «Moral Tributária nas empresas apresenta semelhanças e diferenças com a Moral Tributária nos indivíduos.» (p. 18), apesar de se considerar ainda escassa a investigação sobre a moral tributária nas pequenas e médias empresas (p. 21).

Tendo em consideração a carga fiscal que a abertura de uma empresa pode acarretar, bem como todo o seu período de atividade, além da competente componente jurídica que lhe está associada, poderá fazer sentido proporcionar apoio neste âmbito numa fase muito embrionária, pois «[i]ncrementar a Moral Tributária nas empresas pode induzir a um maior cumprimento.» (Palma, 2020, p. 21).

A carga fiscal, mal compreendida, pode suscitar sentimentos de injustiça e de reprovação do tipo de sistema fiscal que é levado a cabo no país, pelo que, perante este cenário, a evasão e fraude fiscais podem considerar-se justificadas e incompatíveis com censura coletiva. A fragilização que é incontornável e evidente decorre da incompreensão do sistema fiscal, incompreensão que não deve subsistir.

Por isso, Pereira (2019, p. 182) partilha da opinião que também deve haver uma aposta em «[e]stratégias de comunicação junto dos empresários e profissionais, com particular destaque para as Pequenas e Médias Empresas.»

Deverá haver uma linha de apoio alternativa às empresas de consultoria fiscal que, como vimos¹⁰, poderão ser fortes impulsionadores de esquemas de evasão e fraude fiscal.

Assim, este apoio permitiria advertir localmente as empresas para as consequências imputáveis à prática de tais comportamentos.

Contratar serviços do balcão fiscal para campanhas de explicação e sensibilização nas empresas é outro interessante apoio suscetível de ser proporcionado, pois a empresa pode proporcionar este serviço aos colaboradores sem que tenha custos adicionais associados. A

¹⁰ V.d. capítulo 3. Fraude e Evasão Fiscais.

empresa terá ainda a possibilidade de direcionar para o balcão fiscal os colaboradores que, por alguma razão, tenham dúvidas sobre a sua situação fiscal.

Esta última medida ajuda a que os colaboradores estejam sensibilizados para as matérias de carácter fiscal e permite que saibam identificar práticas fraudulentas no plano individual e/ou organizacional.

7.4. Sensibilização

A par e passo das medidas anteriormente definidas, é ainda possível incluir iniciativas de sensibilização para a prática de comportamentos evasivos e fraudulentos. Campanhas, feiras, mercados, eventos dentro da freguesia e/ou em articulação com as demais freguesias ao nível do distrito e/ou região.

Há abertura suficiente para que as freguesias, dentro do leque de projetos que já desenvolvem, poderem integrar este tipo de ações, seja na rádio da freguesia, seja nos campos de férias que proporcionam às crianças e idosos, no boletim informativo, nas exposições temáticas, na criação de jogos.

Os serviços de finanças, estrangulados pelo reduzido número de funcionários, e à excedente procura cujo lugar se garante pela presença no espaço físico uma hora antes da abertura não estão, de momento, capacitados para fornecer um serviço orientado pelas premissas favoráveis ao aumento da literacia fiscal dos cidadãos: adequar a linguagem à literacia em geral e à literacia fiscal em concreto.

Por isso, além do serviço que a AT desenvolve em cooperação com as juntas de freguesia aderentes, lojas e espaços cidadão, para promover a literacia dos cidadãos, conforme nos publicita (AT, 2019, p. 133), é possível estender este apoio e direcionar os cidadãos que não necessitem de um apoio da exclusiva competência do serviço de finanças, para a Junta de Freguesia mais perto de si e esclarecer as dúvidas que possam surgir, contrariando a antítese de fornecer um serviço técnico e especializado e ainda fomentar a consciência fiscal para um sem-número de pessoas.

Pretende, a educação fiscal, incitar neste âmbito a discussão destas matérias. A participação ativa na definição do orçamento público da freguesia poderá constituir-se como um ponto de partida suscetível que, munido de conhecimentos e não ensinamentos arbitrários, o contribuinte compreenda o impacto dessa participação na sua vida.

Ribeiro (2019, p. 140) elucida que «[a] participação popular na elaboração do orçamento municipal de inúmeras cidades vem demonstrando ser esta uma forma mais democrática de decidir sobre a aplicação dos recursos públicos.»

Apresentando-se como o centro de consumo diário de informação, também as redes sociais podem constituir um forte instrumento de educação fiscal. Atendendo à quantidade de informação que é disponibilizada, os consumidores não tendem a despende mais tempo do que o seu interesse permite manter, pelo que a educação fiscal deve aqui, mais do que qualquer outra ferramenta, passar mensagens curtas, rápidas e de informação simplificada.

Algumas das Juntas de Freguesia já detém uma página no Facebook e/ou em outras redes sociais que podem, precisamente, usá-los para o efeito que supra se expôs.

Conclui-se pelo potencial das Juntas de Freguesia em matéria de educação fiscal, enquanto entidade com relações próximas e de confiança, pela equipa multidisciplinar, pelas competências que lhes competem.

8. Conclusão

Os impostos têm assumido uma posição complexa na vida dos cidadãos-contribuintes. Há muito tempo que o imposto é entendido, por muitos, como uma simples imposição. Os testemunhos históricos registam, aliás, desigualdades, arbitrariedade fiscal e uma relação fisco-contribuinte nunca pacífica.

O acontecimento evasão fiscal não tardaria a surgir nos ambientes de subjugação de indivíduos, de sacrifício e cansaço significativo pelo financiamento de guerras e pelo financiamento do elevado nível de vida de cidadãos pertencentes a determinadas classes sociais. Não tardaria também a provocar a queda de sistemas fiscais.

Certos de que a história demonstraria poucas evidências de relações de paridade em matéria de impostos, fomos impelidos a concluir, como aliás já se referiu, que o imposto não esteve sempre associado ao preço da vida em comunidade. E relativamente à problemática da fuga ao fisco, somos pela classificação enquanto problemática multiseccular, descartando as suspeitas, que ainda subsistissem, de uma problemática enquanto comportamento hodierno.

Vários estudos têm efetivamente apurado que existem fatores que decidem o comportamento dos contribuintes de cumprimento ou incumprimento das obrigações fiscais. Por um lado, temos o género feminino que exhibe um nível de moral fiscal mais elevado do que o género masculino (OCDE, 2013, p. 3). Por outro lado, é perceptível que quem pratica uma religião tende a ter atitudes mais positivas em relação ao pagamento de impostos (p. 3). Por outro lado, aponta-se que os indivíduos mais instruídos apresentam melhores índices de moral fiscal (p. 3).

Se queremos que a decisão de cumprir com as obrigações fiscais seja realmente tomada aceitando a função social do imposto, então os vários fatores influenciadores da prática de condutas corrosivas, residual ou reiterada, têm de ser considerados, porque se acredita que os resultados serão melhores se atendermos aos elementos que incentivam o problema, pois os vários fatores são, simultaneamente, impulsionadores do cumprimento fiscal.

Posto isto, o quadro de medidas de combate a condutas corrosivas ficou genericamente definido em duas grandes abordagens: abordagem do desenvolvimento da consciência fiscal e a abordagem de desencorajamento dos comportamentos de fuga ao fisco através da ação sancionatória (Poço, 2013, p. 29).

Historicamente, a ação sancionatória primava pela unicidade de aplicação, que ditou o paradigma do cumprimento fiscal inferido pelo medo ou desconforto dos resultados daquela ação.

Como tal, a investigação pretendeu demonstrar que existe uma outra ação, educativa, com bastantes poderes para diminuir a margem de incumprimento nas decisões. Claro que não é só a atuação preventiva da fraude e evasão fiscais, por via da promoção de um caráter ético, que faz com que os resultados sejam bons, também é preciso que, havendo essa promoção, a ação sancionatória subsista, pois acredita-se que existirão sempre contribuintes infratores (Martins, 2019, p. 110), cujas condutas têm de ser sancionadas.

O contributo do método educativo visa, sobretudo, a literacia fiscal dos cidadãos-contribuintes, fomentando o sentido crítico relativamente ao incumprimento fiscal enquanto parte de um conjunto de valores éticos e morais, não induzido por vontades políticas ou ideológicas.

Conscientes dos resultados da implementação da abordagem anunciada, os países têm vindo continuamente a apostar em políticas de educação fiscal. As medidas implementadas são as mais diversas e estão, sem sombra de dúvida, no campo da criatividade, desde mensagens de sensibilização, campanhas informativas, aplicação de jogos didáticos, exposições interativas, as quais podemos aproveitar e adaptar ao contexto do país.

Dito isto, consideramos poder ser defendido que, em resultado do estudo feito sobre o impacto que a educação fiscal poderá estar a surtir, se regista uma tendência genericamente positiva nos países objeto de análise (Dinamarca, Suécia, Noruega, Grécia, Itália, Espanha e Portugal), no que diz respeito aos níveis de economia paralela e moral tributária, pois conforme a economia paralela desce parece verificar-se uma subida da moral tributária.

Considerando que o estudo, que supra se expôs, procurou registar uma tendência, as conclusões retiradas não detêm caráter científico. Avaliar o impacto da educação fiscal nos vários países não é tarefa fácil devido à ausência de métrica definida para o efeito. Neste sentido, desafiamos futuras investigações a apurar de forma rigorosa o impacto da educação fiscal nos vários países.

O discurso público vinculado à necessidade de formar cidadãos para os mais diversos assuntos fiscais tem provocado um ruído de fundo cada vez mais audível.

Com efeito, não poderíamos deixar de propor uma iniciativa exequível de capacitação dos cidadãos-contribuintes para a análise e interpretação das informações de âmbito fiscal,

contribuindo para uma gradual cidadania fiscal em Portugal ao implementar um balcão fiscal físico nas Juntas de Freguesia.

As Juntas de Freguesia detêm uma orgânica, devido à equipa multidisciplinar, que permite, através da iniciativa de inserção de um balcão fiscal, prestar um serviço de apoio e acompanhamento fiscal, público e gratuito aos cidadãos, atuando nas diversas faixas etárias por meio de medidas adequadas e ajustadas a cada uma delas.

O balcão fiscal, como um programa estruturado e desenhado para a sensibilização da moral e ética fiscal, apoio no preenchimento de obrigações declarativas, promoção da educação fiscal nas escolas, entre outros, permite desmistificar a atuação do fisco, estabelecer uma relação de confiança e conferir uma noção da função do tributo.

Diga-se, em tom de crítica, que o Ministério da Educação publicita reformas educativas intangíveis, incompatível com a urgência do exercício da cidadania fiscal.

Posto isto, e diante de todas as transformações necessárias com vista a eliminar os entraves que têm continuamente surgido, eliminando a incerteza e conformidade fiscal, não é suficiente aguardarmos expectantes que as reformas educativas tenham algum dia o seu lugar e que, só aí, se pense introduzir uma aproximação entre o cidadão e a matéria fiscal.

Desta forma, a reconfiguração de que falamos pode, e deve, começar fora dos programas escolares. O acelerar educativo pode começar nos programas autárquicos. Estes serão o ponto de partida para a construção futura de uma cidadania fiscal.

Referências Bibliográficas

- Aduaneira, A. T. (2019). Contributos para a cidadania e educação fiscal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 119-136). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Aires, L. (2019). Cidadania e educação fiscal: Uma nova prática educativa nas escolas. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 267-279). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Alm, J., & Gomez, J. L. (2008). Social capital and tax morale in Spain. *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 73-87.
- Alm, J., & Torgler, B. (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of Economic Psychology*, 27(2), 224-246.
- Allport, F. H. (1924). *Social psychology*. Boston: Houghton Mifflin.
- Amaral, D. F. (2007). *Curso de direito administrativo. Vol. I* (3ª ed.). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Arsénio, L. S. P. (2014). *Educação fiscal e a pedagogia dos impostos: Um estudo exploratório em Portugal* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/62706044.pdf>
- Avelino, C. A. R. (2016). *Meios alternativos de combate à evasão fiscal: Uma perspetiva sticks and carrots* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/26179>
- Baltazar, A. H. L. (2009). Direito tributário e controle social. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 114, 45-52.
- Benito, A. E. R. (2016). *Ética fiscal de los contribuyentes y de las leyes tributarias* (Trabalho final de licenciatura, Facultat de Dret, Girona, Espanha). Disponível em https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/14271/Robleda_Benito.pdf.pdf?isAllowed=y&sequence=1
- Borges, J. F. (1831). *Princípios de syntelologia: Compreendendo em geral a theoria do tributo, e em particular observaçoens sobre a administração, e despesas de Portugal, em grande parte applicaveis ao Brazil*. Londres: Bingham.

- Brito, N. A. I. F. (2017). *Cidadania e moralidade fiscais dos portugueses* (Projeto de mestrado, Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Portalegre, Portugal). Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/21338>
- Correia, A. R. R. (2019). *A fraude e a evasão fiscal: Estudo das medidas de combate em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal). Disponível em <https://ria.ua.pt/handle/10773/29578>
- Costa, C. A. (2015). *O crime de fraude fiscal e as suas consequências para o bem jurídico e as funções sociais do estado* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior Bissaya Barreto, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/28937>
- Costa, P. N. (2019). Governança pública e cidadania financeira e fiscal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 59-74). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Couto, I. C. (2019). *O impacto da carga fiscal no comportamento de evasão fiscal: Evidência das empresas portuguesas* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Porto, Portugal). Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/120989/2/341466.pdf>
- Delgado, M. L. (2013). La educación fiscal como instrumento de lucha contra el fraude y la evasión fiscal. In A. C. Santos., & C. M. M. Lopes (Coord.). *Fiscalidade – Outros Olhares* (pp. 219-241). Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.
- Delgado, S. M. G. (2016). *A freguesia: Arribada forçada ou naufrágio?* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal). Disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31872/1/ulfd133655_tese.pdf
- Ferreira, E. P. (2019). Pagar impostos é comprar civilização. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 27-36). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Ferreira, L. C. (2012). *Evolução histórica da tributação no Brasil e algumas sugestões para a reforma tributária* (Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-Puc, São Paulo, Brasil). Disponível em <https://tede.pucsp.br/handle/handle/1503>
- Franco, P. (2019). O papel do contabilista certificado na cidadania e educação fiscal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 159-162). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

- Gonçalves, N. (2013). O cumprimento fiscal, a economia paralela e a sociedade. *Crónica Visão Electrónica* (222), 1-3.
- Griffith, R. T. H. (1895). *The hymns of the atharva-veda. Vol I*. Benares: E. J. Lazarus and Co.
- Heinemann, F. (2011). Economic crisis and morale. *European Journal of Law and Economics*, 32, 35-49.
- Kemme, D. M., Parikh, B., & Steigner, T. (2017). Tax havens, tax evasion and tax information exchange agreements in the OECD. *European Financial Management*, 23(3), 519-542.
- Kramer, S. N. (1956). *History begins at sumer. Thirty-nine firsts in recorded history*. Colorado: Falcon's Wing Press.
- Machado, J. E. M., & Costa, P. N. (2016). *Manual de direito fiscal. Perspetiva multinível*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Magarreiro, A. (2019). Educação fiscal escolar em Portugal – Proposta de bases para um plano. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 213-235). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Marques, A. C. L. (2015). As finanças públicas e a cidadania e a educação fiscal. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 8(2), 49-62.
- Marques, A. C. L. (2019). A transparência orçamental e os orçamentos participativos como medidas para estimular a cidadania fiscal – O caso de Portugal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na Lusofonia*. (pp. 75-98). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Martins, J. A. (2019). Cidadania e educação fiscal: A ação da administração tributária. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 99-118). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Matos, A. I. P. (2018). *A prevenção das infrações fiscais. Uma medida de excelência no combate ao incumprimento fiscal* (Relatório de estágio, Faculdade de Direito, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/85951/1/Relat%c3%b3rio%20final%20andreaia.pdf>
- Miranda, A. J. A. (2013). *O combate à fraude e evasão fiscais. A atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, Portugal). Disponível em https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2011/1/DM_AntonioMiranda_2013.pdf

- Nunes, T. S. (2019). Fiscalidade e manifestações populares de 2013 no Brasil: Um imbricamento para a educação fiscal como premissa da cidadania fiscal ativa. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 315-337). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- OCDE. (2013). *Tax and development. What drives tax morale?* Paris: OECD.
- OCDE. (2018). *Education for integrity. Teaching on anti-corruption, values and the rule of law*. Bruxelas: OECD.
- OCDE. (2021). *Building Building tax culture, compliance and citizenship: A global source book on taxpayer education* (2^a ed.). Paris: OECD Publishing.
- OCDE/The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies (FIIAPP). (2015). *Building tax culture, compliance and citizenship: A global source book on taxpayer education*. Paris: OECD Publishing.
- Palma, C. C. (2015). Para uma política de educação e cidadania fiscal em Portugal. *Revista Contabilista*, (187), 44-48.
- Palma, C. C. (2019). As políticas de educação e cidadania fiscal – O caso de Portugal e do projeto de educação e cidadania fiscal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 11-26). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Palma, C. C. (2020). Cidadania, educação, moral tributária e coesão económica e social em tempos de covid-19. *Revista Eletrónica de Fiscalidade da Associação Fiscal Portuguesa*, 11(2), 1-36.
- Palma, C. C. (2022). Impostos e convulsões sociais – Ensinamentos da história e alguns episódios em Portugal. In C. C. Palma (Coord.). *Nós e os Impostos. Um contributo para a história dos impostos em Portugal* (pp. 401-421). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Palma, C. C., & Pita, M. (2015). Para uma política de educação e cidadania fiscal – Os casos do Brasil, de Espanha e de Portugal. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 8(2), 29-48.
- Palma, J. C., & Mendes, V. (2019). Cidadania e educação fiscal: Importância da inclusão no programa de ensino. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 237-255). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Paulo, A. R., Guerreiro, D., & Martins, F. (2019). A aprendizagem fiscal na educação económica em Portugal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 257-265). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

- Pereira, L. I. S. (2019). Contributos para a reflexão sobre a educação fiscal, seus atores e estratégias: Em particular o papel dos jovens e a possível “gamificação” da educação fiscal. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 163-194). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Poço, M. L. C. (2013). *Perceção da evasão e fraude fiscal em Portugal: Um estudo sociológico* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14577>
- Pukelienė, V., & Kažemekaitytė, A. (2016). Tax behaviour: Assessment of tax compliance in European Union countries. *Ekonomika*, 95(2), 30-56.
- Reis, C. D. D. (2019). *Cidadania e educação fiscal em Portugal* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/12755/1/Dissertaa%CC%81%E2%88%86o%20Cid%20adania%20e%20Educaa%CC%81%E2%88%86o%20Fiscal.pdf>
- Ribeiro, M. F. (2019). Cidadania fiscal: Novos paradigmas da arrecadação e do controle da destinação dos recursos públicos? In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 137-157). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Ribeiro, M. F., & Gesteiro, N. P. (2013). A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: Função social do tributo. In A. C. Santos., & C. M. M. Lopes (Coord.). *Fiscalidade – Outros olhares* (pp. 203-215). Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.
- Rocha, A. S. (2010). *Ética, deontologia e responsabilidade social*. Porto: Grupo Editorial Vida Económica.
- Rocha, E. M. H. M. (2017). *O estado fiscal e a cidadania fiscal* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37270>
- Rodriguez, V. M. C. (2015). La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 103-132.
- Sá, C. I. B. (2013). *Fatores determinantes da moral tributária em Portugal: Uma análise através da aplicação de um modelo de equações estruturais* (Dissertação de doutoramento, Faculdade de Economia, Coimbra, Portugal). Disponível em <https://core.ac.uk/display/19629838>

Sá, D. S. G. (2021). *Evasão e fraude fiscal - O impacto na sociedade e na receita pública do estado* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, Portugal). Disponível em <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/19570>

Santos, A. C. (2019). Interrelações entre cidadania e fiscalidade. Cidadania e educação fiscal em contexto democrático. In C. C. Palma (Coord.). *Políticas de cidadania e educação fiscal na Lusofonia*. (pp. 37-58). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Santos, A. C., & Lopes, C. M. M. (2013). *Fiscalidade – Outros olhares*. Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.

Santos, J. A. (2013). O conflito entre o imposto e a propriedade – Uma perspetiva histórica. In A. C. Santos., & C. M. M. Lopes (Coord.). *Fiscalidade – Outros Olhares* (pp. 87-114). Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.

Schneider, F. (2004). The size of the shadow economies of 145 countries all over the world: First results over the period 1999 to 2003. *Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper*, (1431).

Schneider, F. (2021). Development of the shadow economy of 36 OECD countries over 2003 – 2021: Due to the corona pandemic a strong increase in 2020 and a modest decline in 2021. *African Journal of Political Science*, 15(2), 5-11.

Silva, S. E. F. (2020). *Educação fiscal como veículo para a cidadania fiscal: Esboço de uma proposta para Portugal* (Dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal). Disponível em <https://ria.ua.pt/handle/10773/31710>

Silvestre, A. C. F. (2013). O contribuinte e o fisco - Ou pela necessária assunção das emoções no âmbito das relações entre o contribuinte e o fisco. In A. C. Santos., & C. M. M. Lopes (Coord.). *Fiscalidade – Outros Olhares* (pp. 335-352). Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.

Simões, J. C. C. (2019). *A economia paralela: Relação com o crescimento e desenvolvimento dos países da União Europeia* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Porto, Portugal). Disponível em [file:///C:/Users/arf/Desktop/New%20folder/Bibliografia/Sim%C3%B5es%20\(2019\)%20-%20Economia%20Paralela.pdf](file:///C:/Users/arf/Desktop/New%20folder/Bibliografia/Sim%C3%B5es%20(2019)%20-%20Economia%20Paralela.pdf)

Simões, L. M. G. (2016). *Educação fiscal – Um contributo para uma política de cidadania fiscal* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em

<https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/8435/1/VF%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20original.pdf>

Soares, C. C. (2019). A cidadania e a educação fiscal em Cabo Verde. In C. C. Palma (Coord.), *Políticas de cidadania e educação fiscal na lusofonia* (pp. 339-356). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Soares, D., & Marques, R. (2013). A sociologia fiscal: Um esboço histórico. In A. C. Santos., & C. M. M. Lopes (Coord.). *Fiscalidade – Outros Olhares* (pp. 117-162). Porto: Vida Económica – Editorial, S.A.

Song, Y., & Yarbrough, T. E. (1978). Tax ethics and taxpayer attitudes: A survey. *Public Administration Review*, 38(5), 442-452.

Torgler, B. (2005). Tax morale and direct democracy. *European Journal of Political Economy*, 21, 525-531.

Torgler, B., & Schneider, F. (2006). What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural european countries. *Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper*, (2117).

Williams, C. C., & Martínez, Á. (2014). Explaining cross-national variations in tax morality in the European Union: An exploratory analysis. *Studies of Transition States and Societies*, 6(1), 5-18.

Xavier, C. A. C. (2016). *Planeamento fiscal agressivo: Delimitação conceptual de uma nova realidade* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://run.unl.pt/handle/10362/19848>

Wenzel, M. (2005). Motivation or rationalisation? Casual relations between ethics, norms na tax compliance. *Centre for Tax System Integrity*, 63, 1-27.

Legislação

Lei Constitucional n.º 1/2005. *D.R. I Série-A*. 155 (12-08-2005) 4642-4686.

Lei n.º 75/2013. *D.R. I Série*. 176 (12-09-2013) 5688-5724.

Portaria n.º 644-A/2015. *D.R. II Série*. 164 (24-08-2015) 8-11.

Sites Consultados

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2022). *Cidadania fiscal: Contribuir para uma sociedade melhor*. <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>

Afonso, O. (2015, setembro 10). Motivações para a fraude e evasão fiscais (I). *Observatório de Economia e Gestão de Fraude*. <https://obegef.pt/wordpress/?p=22035>

Junta de Freguesia de Belém. (2022). *Clubes Paula Vicente*. <https://clubes.jf-belem.pt/projeto/>

Mendes, J. P. C. (2020, junho 13). É preciso falar de ensino em tempos de pandemia. *Jornal Público*. <https://www.publico.pt/2020/06/13/opiniao/noticia/preciso-falar-ensino-tempos-pandemia-1920442>

Nabais, J. C. (2022, dezembro 1). O estado fiscal como fundação do estado de direito. *Observatório Almedina*. <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/12/01/o-estado-fiscal-como-fundacao-do-estado-de-direito/#:~:text=Constitui%20uma%20evid%C3%A2ncia%20que%20o%20estado%20fiscal%20enquanto,econ%C3%B3mica%20e%20social%2C%20dos%20membros%20da%20comunidade%20nacional>