

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



ISCAL

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO FISCAL
NA SOCIEDADE PORTUGUESA

Joana Bogalho

Lisboa, dezembro de 2019

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

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO FISCAL
NA SOCIEDADE PORTUGUESA

Joana Bogalho

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

Constituição do Júri:

Presidente - Mestre Especialista Amândio Silva

Arguente - Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa

Vogal – Professora Doutora Clotilde Celorico Palma

Lisboa, dezembro de 2019

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

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação por mim apresentada é o culminar de um ano intensivo de trabalho, pesquisa e estudo sobre um tema que me cativou desde o primeiro segundo. Mas este trabalho é muito mais do que o meu desempenho do último ano do Mestrado em Fiscalidade proporcionado pelo ISCAL. Este trabalho é a união dos conhecimentos das pessoas que tornaram esta realização possível.

Agradeço à minha orientadora, Professora Clotilde Celorico Palma, que com o seu saber e conhecimentos transmitidos, soube guiar e orientar todo este processo, pelas valiosas sugestões, pela disponibilidade, pela amável força para que se mantivesse o foco e chegássemos a um fim com sucesso, a minha eterna gratidão.

Gratifico a toda a minha família, mas em especial aos meus pais, Idália e Manuel, por terem proporcionado as condições para a realização deste Mestrado, pelo carinho, por todo o apoio e amor durante toda a minha vida. Muito obrigada, sem vocês nada disto seria possível.

Agradeço aos meus irmãos, Fábio e Nuno, por serem os melhores companheiros de aventuras, os melhores exemplos que eu poderia ter tido na vida e por estarem sempre presentes, cada um à sua maneira. À minha cunhada Sandra, porque o sangue não nos fez irmãs, mas a vida encarregou-se disso e ao meu sobrinho Henrique porque *há quem procure a vida toda sem encontrar um amor assim*, que a madrinha esteja sempre presente para te ver sorrir e poder abraçar.

Reconhecimento especial para o Bruno, com quem mantenho uma relação de companheirismo desde o secundário, pela amizade infinita, pelos bons e maus momentos, pela paciência inesgotável, pela tolerância, pelo incentivo nos momentos em que a inspiração era menos intensa, pelas inúmeras sugestões e acima de tudo por todo amor que nos une.

E por fim, aos meus amigos, grupo de amizade e que se manteve sempre unido, para os bons e maus momentos. Apesar de cada um seguir o seu caminho, sabemos que no final todos os nossos caminhos se cruzam.

RESUMO

O trabalho apresentado aborda a necessidade do Estado em garantir maior equidade na redistribuição de rendimentos existentes na Sociedade. Essa redistribuição acontece essencialmente através da cobrança de impostos aos contribuintes. Deste modo, é fulcral a reafecção dos recursos dos contribuintes através da Política Fiscal definida pelo Estado.

Os impostos cumprem uma função importante na sociedade, visto que, com os recursos arrecadados via tributação, o Estado consegue financiar-se e promover bens públicos à população e colmatar as diferenças existentes face aos diferentes níveis de rendimentos.

Contudo, para uma maior aceitação das medidas e instrumentos fiscais por parte dos cidadãos, cabe ao Estado disponibilizar ferramentas para instruir os mesmos da necessidade e pertinência da Política Fiscal, permitindo a consciência quanto à necessidade de financiamento do Estado através da captação de impostos e do seu dever de participar na aplicação, arrecadação e fiscalização da receita pública.

Neste sentido, o Orçamento do Estado, o Orçamento Participativo e a Educação Fiscal são exemplos de métodos adotados para transmitir aos cidadãos atitudes sociais e morais favoráveis à responsabilidade fiscal e contrárias às condutas fraudulentas. Os cidadãos através de iniciativas como o Orçamento Participativo tem a possibilidade de um maior protagonismo na alocação dos recursos financeiros do Estado.

Contudo, o Estado é lesado por alguns comportamentos ilícitos provenientes dos contribuintes com o objetivo de evitar a recolha de impostos, denominam-se por Elisão e Evasão Fiscal. Como consequência desses comportamentos, em 2016, o Estado Português viu-se privado de arrecadar nos seus cofres 1 755 milhões de euros em impostos.

Por fim, o objeto da investigação apresentada é a importância da Educação Fiscal na sociedade portuguesa. Os inquiridos evidenciam desconhecimento sobre a existência de programas de Educação Fiscal e a necessidade do contacto com áreas financeiras durante o percurso académico. No entanto, afirmam compreender a importância das suas obrigações fiscais e que cumprem os seus deveres fiscais de forma autónoma. Contudo, é ainda assinalado pelos inquiridos que o destino das suas contribuições fiscais é uma incógnita, não sabendo ou não demonstrando interesse sobre a temática.

ABSTRACT

The project talks about the necessity of the State to insure a higher equity distribution in the existent wealth in the society. This redistribution occurs essentially through the collection of taxes from taxpayers. Therefore, the reallocation of taxpayer's income is crucial and ruled by the Fiscal Policy defined by the State.

The taxes do an important function in society, since it is the resources collected by taxation that helps the State in their financing needs, to promote public goods for the population, but also diminishing the different income levels that exist.

However, for greater acceptance by citizens of fiscal measures policies and instruments, it is up to the State to provide tools to educate them of the need and relevance of Fiscal Policy, allowing awareness of the need for state financing through taxation and their duty to participate in the application, collection and supervision of public revenues.

In this way, the State Budget, the Participatory Budget and the Fiscal Education are methods implemented to share with taxpayers some social and moral attitudes which are more favorable to fiscal responsibility, contrary to a fraudulent conduct. Citizens through projects such as the Participatory Budget have the possibility to engage in a greater role in the allocation of state financial resources.

However, the State is aggrieved because of some illicit behaviors which have in mind taxpayers' avoidance to tax collections, known as Tax Avoidance and Evasion. In consequence of those illicit behaviors, the Portuguese State was deprived of collecting 1,775 million euros in taxes.

The object of investigation presents the conclusions for the survey realized. The survey respondents shown unawareness for the existence of Fiscal Education programs and presents their need of during their academic path have some contact with financial subjects.

Lastly, the inquired understand the relevance of their fiscal obligations, and claim that they fulfill their tax duties autonomously. However, it is still indicated by respondents that the destination of their tax contributions is unknown, not knowing or showing interest in being involved in the processes of reallocation of financial resources such as Participatory Budget.

ÍNDICE

Índice de Abreviaturas

Índice de Figuras

Índice de Tabelas

Índice de Gráficos

CAPÍTULO I

1.1 Relevância e Metodologia do Tema Estudado Página 1

CAPÍTULO II

1.1 Cidadania Página 5

1.1.1 Cidadania e Educação Fiscal

1.1.2 Cidadania e Estado: Binómio Controverso

1.1.3 Consciência Cívico-Fiscal

1.2 Educação Página 21

1.2.1 Programas de Educação Fiscal

1.2.2 Programas de Educação Fiscal em Portugal

1.2.3 Programa de Educação Fiscal na Europa - TAXEDU

1.2.4 Programas de Educação Fiscal pelo Mundo

1.2.5 “*Tax Morale - What Drives People and Businesses to Pay Tax?*”

2.1 Política Fiscal Página 44

2.1.1 Intervenção da Sociedade na Política Fiscal – Papel ativo do cidadão

2.2 Planeamento Fiscal Página 49

2.2.1 “*Tax avoidance*” – Elisão Fiscal

2.2.2 “*Tax Evasion*” – Evasão Fiscal

2.3 Prática de atos ilícitos fiscais Página 54

2.4 Análise de Custos/Benefícios de Boa/Má Política Fiscal Página 59

CAPÍTULO III

1.1 Nota Introdutória	Página 69
1.2 Metodologia de Investigação	Página 70
1.3 Apresentação do Questionário	Página 73
1.4 Definição de Objetivos	Página 78
1.5 Caracterização da Amostra	Página 79
1.6 Características Sociodemográficas	Página 80
1.7 Características Socioeconómicas	Página 81
1.8 Fatores Sociais e Comportamentais	Página 83
1.9 Posicionamento face à cidadania e moralidade fiscais	Página 85
1.10 Notas e Limitações	Página 99
1.11 Conclusão e Perspetivas Futuras	Página 102

Referências Bibliográficas

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- A.T. – Autoridade Tributária e Aduaneira
- B.C.E – Banco Central Europeu
- B.P – Banco de Portugal
- C.R.P. – Constituição da República Portuguesa
- C.C. – Código Civil
- D.G.E – Direção-Geral da Educação
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- I.R.S. – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- I.R.C.- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- MEd. – Ministério da Educação
- MFin. – Ministério das Finanças
- OCC – Ordem dos Contabilistas Certificados
- OE2018 – Orçamento do Estado 2018
- OE2019 – Orçamento do Estado 2019
- OPJP – Orçamento Participativo Jovem Portugal
- OPP – Orçamento Participativo Portugal
- UE – União Europeia
- RGIT – Regime Geral de Infrações Tributárias
- RGITA – Regime Geral de Infrações Tributárias e Aduaneiras

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- A Joanhina e os impostos

Figura 2- Portal Taxedu

Figura 3- Justinho e a Mala Fantástica

Figura 4- O Leãozinho

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Evolução do défice orçamental do Estado Português entre 2007 a 2017.

Tabela II – Evolução da receita, proveniente de impostos, do Estado Português entre 2007 a 2017.

Tabela III – Evolução e decomposição da Despesa (*per capita*) por funções do Estado Português entre 2007 a 2017.

Tabela IV – Evolução da receita, proveniente de impostos, do Estado Português entre 2007 a 2017.

Tabela V – Evolução do número de alunos matriculados, por nível de ensino, em Portugal entre 2007 a 2017.

Tabela VI – Características Sociodemográficas

Tabela VII – Características Socioeconómicas

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I – Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2018

Gráfico II – Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2018 em Portugal (% do PIB).

Gráfico III – Perdão Fiscal em Portugal, 2017

Gráfico IV – Quantas unidades curriculares teve de fiscalidade (ou áreas relacionadas)?

Gráfico V – Considera importante o contacto com áreas financeiras durante o ensino?

Gráfico VI – Quando considera adequada a aplicação de Educação Fiscal no ensino?

Gráfico VII – Conhece algum programa de Educação Fiscal em Portugal?

Gráfico VIII – Qual/Quais a/as formas que considera mais eficazes de aplicação dos programas de Educação Fiscal?

Gráfico IX – Considera que os contribuintes têm consciência dos seus deveres fiscais e da sua importância?

Gráfico X – A cobrança de impostos é importante?

Gráfico XI - Como considera a carga fiscal suportada pelos contribuintes em Portugal?

Gráfico XII - Como considera o Sistema Fiscal Português?

Gráfico XIII - Cumpre autonomamente as suas obrigações tributárias?

Gráfico XIV - Considera importantes as inspeções fiscais no combate da fraude e da evasão fiscal?

Gráfico XV - Qual a principal causa do incumprimento das obrigações fiscais?

Gráfico XVI - Conhece de que forma são aplicados os seus impostos pelo Estado?

Gráfico XVII - Como vê a aplicação das receitas obtidas pelo Estado proveniente dos impostos?

Gráfico XVIII - Com que frequência utiliza os serviços públicos oferecidos pelo Estado (educação, saúde, segurança, espaços verdes, etc.)

Gráfico XIX - Se fosse possível não pagar impostos, mas isso levasse à inexistência dos serviços públicos (hospitais, escolas, segurança, etc.) Fá-lo-ia?

Gráfico XX - Conhece e participa no Orçamento Participativo?

CAPÍTULO I

1.1 RELEVÂNCIA E METODOLOGIA DO TEMA ESTUDADO

A crise económica e financeira, que eclodiu em 2010, conhecida por crise da Zona Euro tornou, para alguns países europeus, difícil ou mesmo impossível, o pagamento ou reestruturação da sua dívida pública sem recorrer ao auxílio de terceiros.

A sociedade sofreu impactos fortíssimos na sua qualidade de vida como os cortes salariais e a queda financeira de várias empresas. Estes factos traduziram-se no aumento do desemprego e nos sucessivos aumentos da carga fiscal, nomeadamente, através da criação de impostos e taxas, refletindo-se na diminuição do rendimento disponível e consequente quebra no poder de compra.

A grave crise económica e o constante esforço requerido aos contribuintes, devido à carga fiscal aplicada, tendo em conta os salários praticados em Portugal tem vindo a deteriorar a relação entre o Estado e os cidadãos-contribuintes. De acordo com Palma e Pita (2015, pp.29-62),

a inexistência dessa relação provoca situações de grande instabilidade e constrangimentos e pode distorcer a perceção sobre o sistema fiscal e assim, influenciar o comportamento do contribuinte, nomeadamente na decisão de cumprir ou não cumprir as suas obrigações fiscais.

Os impostos cumprem uma função importante na sociedade, visto que, com os recursos arrecadados via tributação, o Estado consegue financiar-se e promover bens públicos à população. Deste modo, a sociedade dispõe de um conjunto de serviços públicos, tais como a educação, a segurança, a saúde, entre outros.

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education* publicado pela OCDE em 2015,

One promising way to support domestic resource mobilisation is to foster an overall culture of tax compliance that is based on rights and responsibilities, and in which citizens see paying taxes as an integral part of their relationship with the government.

Across the globe, governments and tax administrations are thus developing innovative taxpayer education programmes to inform and engage both current and future taxpayers.¹

Nesse contexto surge a necessidade de implementar, institucionalizar e promover a Educação Fiscal como instrumento para a cidadania, nomeadamente na sensibilização do cidadão para a função socioeconómica do imposto. Para o seu sucesso é importante o pagamento e a arrecadação dos impostos por parte do Estado, para que o mesmo possa financiar os serviços públicos dos quais a população irá beneficiar. O estudo e a compreensão da Educação Fiscal contribuirá para a criação de uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

O imposto não deve ser entendido, apenas, como uma mera obrigação do cidadão contribuinte, mas também como um dever de cidadania, dado que se trata de um elemento inerente à existência do próprio Estado, necessário à organização da sociedade e ponto crucial da relação Estado-cidadão. (Lopes e Brites, 2016, pp.13-33)

Em 1789, Benjamin Franklin escreveu que “nada neste mundo pode ser tido como certo, exceto a morte e os impostos”. É neste contexto, que surge a indispensabilidade da criação de uma relação, não só harmoniosa, mas também de compreensão mútua entre o Estado e o Cidadão.

Os programas de Educação Fiscal procuram, assim, transmitir aos cidadãos ideias, valores e atitudes sociais e morais favoráveis à responsabilidade fiscal e contrárias às condutas fraudulentas, permitindo aos cidadãos tomar consciência quanto à necessidade de financiamento do Estado, através da captação de impostos, e do seu dever de participar na aplicação, arrecadação e fiscalização da receita pública.

¹ Uma maneira promissora de apoiar a mobilização de recursos domésticos é promover uma cultura geral de conformidade tributária baseada em direitos e responsabilidades, e na qual os cidadãos veem o pagamento de impostos como parte integrante da sua relação com o governo. Em todo o mundo, governos e administrações tributárias estão a desenvolver inovadores programas de Educação Fiscal para informar e envolver os atuais e futuros contribuintes. (Tradução livre do autor).

Os países através dos seus organismos responsáveis e competentes nas matérias em causa, nomeadamente Autoridade Tributária e Aduaneira e Ministério da Educação, utilizam estes programas para promover estes objetivos implementados pelos Governos, para que os mesmos tenham impacto na sociedade de forma consistente, concisa e apelativa.

O objetivo do tema proposto é essencialmente evidenciar a importância da Educação Fiscal, como instrumento de aprendizagem, particularmente no cumprimento correto e voluntário dos deveres fiscais, bem como, as consequências resultantes da falta dessa obrigação.

No entanto, é também importante salientar a pertinência da Educação Fiscal, do ponto de vista económico, porque a receita pública é obtida maioritariamente a partir dos impostos cobrados aos cidadãos-contribuintes, e por isso devem possuir uma posição ativa e participativa na gestão da receita pública realizada pelo Estado.

O presente trabalho pretende um estudo aprofundado sobre a Educação Fiscal e a cidadania em Portugal, numa perspetiva geral pretende responder às seguintes questões: “A Educação Fiscal influencia os cidadãos-contribuintes a cumprirem as obrigações fiscais? De que forma? Existem formas mais eficazes? Ou, o não cumprimento dos deveres tributários é responsabilidade da relação conturbada com o Estado pela gestão dos recursos públicos?”

Para realização da presente dissertação e notando o cumprimento dos objetivos propostos através da questão fundamental apresentada, sendo esta a base de pesquisa, foi estabelecido um caminho para a sua concretização. A presente dividir-se-á em quatro capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se o enquadramento teórico do tema, no qual será efetuado a introdução ao tema proposto e da estrutura apresentada.

O segundo capítulo consiste na abordagem e compreensão, através da revisão de literatura dos conceitos adjacentes ao tema, tais como, a Educação Fiscal, a Cidadania, obrigações fiscais, entre outros. Mais ainda, são abordados temas como o incumprimento das obrigações fiscais, as causas inerentes à falta de cumprimento e as consequências para a sociedade. Em resultado deste comportamento fraudulento adotado pelos cidadãos, a função social do Estado fica fragilizada, o que compromete a prestação dos serviços públicos, tais como, os setores da saúde, educação, apoio social, entre outros.

Neste capítulo, será analisada a situação da Educação Fiscal, nomeadamente os instrumentos fiscais implementados, de modo a promover uma melhoria da responsabilidade fiscal dos seus cidadãos, em Portugal e pelo mundo. Por fim, pela sua relevância e através de dados estatísticos, a evolução do papel da Política Fiscal e do comportamento dos cidadãos para desenvolvimento da sociedade.

Por fim, o terceiro capítulo releva, a partir do estudo realizado, a pertinência da Educação Fiscal na sociedade portuguesa, perante a consciencialização para o cumprimento dos seus deveres fiscais e tributários, garantindo a sua contribuição na captação de fundos através da participação na gestão da receita pública. De modo, pretendendo-se aumentar o nível de satisfação na qualidade dos serviços públicos prestados e a adequação dos mesmos às necessidades dos contribuintes, como por exemplo, através do orçamento participativo.

Em suma, o tema em questão assume uma relevância extrema pelo facto de condicionar a situação financeira do Estado e a qualidade dos serviços públicos. Assim, os impostos definidos pelo Estado são o preço que se paga pela sociedade em que vivemos, ou seja, um incremento na fonte de financiamento dos serviços públicos irá, em teoria, influenciar positivamente a qualidade de vida dos cidadãos.

CAPÍTULO II

1.1 CIDADANIA

O conceito de “Cidadania” segundo a Direção-Geral da Educação consiste na formação de pessoas responsáveis, autónomas, solidárias, que conhecem e exercem os seus direitos e deveres em diálogo e no respeito pelos outros, com espírito democrático, pluralista, crítico e criativo, tendo como referência os valores dos direitos humanos.

O termo cidadania também pode ser definido como a condição do cidadão, que vive de acordo com um conjunto de estatutos relativos a uma comunidade política e socialmente articulada, em que os direitos e deveres estão interligados, e o respeito e cumprimento de ambos contribuem para uma sociedade mais equilibrada e justa. No direito constitucional português o conceito de cidadania encontra-se descrito no número 1 do artigo 26º da Constituição da República Portuguesa (CRP),

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

O conceito de cidadania atual foi introduzido pelo Tratado de Maastricht em 1992, acordo internacional que levou à criação da União Europeia. Subjacente a este acordo surgiu o conceito de cidadania europeia, a implementação de uma única política estrangeira e de segurança entre os países membros e de organizações, tal como, o Banco Central Europeu (BCE). Este Tratado iniciou o processo da implementação da moeda única europeia e união monetária e económica na Europa. Desta forma, o conceito de cidadania deixou de ser nacional, uma vez que pretende abranger a comunidade de forma internacional.

Independentemente da extensão do conceito de cidadania, os traços gerais são transversais, nomeadamente referente à titularidade de direitos e deveres cívicos, políticos e sociais estabelecidos na Constituição de cada Estado.

Um país em que os cidadãos fujam frequentemente ao cumprimento dos seus deveres, tais como, fuga aos impostos ou constantes atos de criminalidade, não deve ser considerado um país civilizado ou com um elevado nível de qualidade de vida, visto que por diversas razões existe uma má conduta por parte dos cidadãos e que devem ser analisadas, punidas e sofrerem alterações.

Segundo Freire-Ribeiro (2016), a cidadania deve permitir o desenvolvimento, a compreensão, competências, atitudes e valores que ajudem os cidadãos numa melhor conduta e, conseqüentemente, na construção de um país mais civilizado possibilitando assim um aumento no nível da qualidade de vida, através de ideais como:

- Ter um papel mais ativo na comunidade;
- Serem responsáveis e conscientes dos seus direitos e deveres;
- Compreender que podem agir, influenciar e marcar a diferença na sociedade;
- Desenvolverem uma literacia democrática.

A educação para a cidadania nos primeiros anos de vida é fundamental para o desenvolvimento integral do sujeito, constituindo-se como um instrumento de mais-valia para o exercício pleno da sua democracia, relacionando-se com o desenvolvimento pessoal, social e emocional. No entanto, esta educação deve ser um processo contínuo, ou seja, deverá desenvolver ao longo da vida para uma cidadania global e participada.

1.1.1 CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL

O conceito de Cidadania Fiscal, não é mais do que a junção do conceito de cidadania, mas com destaque para a sua vertente económica e fiscal subjacente na consciência de cada contribuinte que integra a sociedade.

Cidadania Fiscal é o exercício, pelo cidadão, do direito de ser adequadamente informado sobre a origem e aplicação dos recursos públicos, fiscalizando a transformação dos tributos pagos ao Estado, visto que estes devem promover o nível de vida da sociedade, através de serviços e obras de qualidade. Segundo Casalta Nabais *apud* Ferreira (2009, p.5), o conceito de cidadania fiscal,

concretiza-se no dever fundamental de pagar impostos, que mais não é do que o “preço” que os cidadãos-contribuintes suportam pelo direito de viver numa sociedade organizada, pelo direito de ter um Estado social com serviços públicos, bem como pela possibilidade de usufruir de benefícios do Estado.

A cidadania fiscal pode ser considerada ativa ou passiva. Esta será considerada ativa quando o contribuinte tem o direito de compreender e aceitar os impostos que está disposto a pagar. Será considerada passiva quando tem o dever de suportar financeiramente o Estado. Os impostos fazem parte do quotidiano da população desde a criação da famosa “dízima”².

Contudo, os tempos atuais requerem a necessidade de formar um cidadão mais consciente e responsável. Neste contexto, surge a indispensabilidade de promover e institucionalizar a Educação Fiscal como instrumento para a cidadania, pela transmissão de conhecimento aos cidadãos quanto ao dever de pagar impostos, na sensibilização para a função socioeconómica do imposto e do direito de conhecer e acompanhar a aplicação dos impostos. De acordo com Palma e Pita (2015, pp. 29-62),

a Educação Fiscal vem dar resposta à necessidade emergente de transformar a relação entre Estado e cidadão, dado que a sua inexistência pode distorcer a perceção do segundo sobre o sistema fiscal e pode influenciar no comportamento do contribuinte, nomeadamente na decisão de cumprir ou não cumprir as suas obrigações fiscais.

Além disso, os cidadãos devem acompanhar a aplicação dos seus impostos, nomeadamente, através dos serviços públicos que têm à sua disposição e dos quais beneficiam, tal como, da qualidade dos mesmos. A criação de uma relação, não só harmoniosa entre o Estado e o Cidadão, mas também de compreensão mútua, pode diminuir os seus comportamentos de má conduta, tais como, o não cumprimento das obrigações fiscais ou a fuga e evasão fiscal. Segundo Ferreira (2009, p.5)

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. Num sentido mais amplo, inclui, também, a não conivência, enquanto terceiro, ou parte interessada com esses atos quando cometidos por outrem.

² **Dízima** – Era antigamente a décima, imposto que equivale à décima parte, um imposto anterior à criação da nacionalidade, e incidia sobre as importações e exportações, sendo a taxa de um décimo.

O conceito de “Educação Fiscal” consiste num método de ensino que visa a consciencialização dos cidadãos quanto à função social dos impostos, de como este pode promover a justiça social, incentivando-o a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público.

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*,

Taxpayer education covers a wide range of activities and actors – from government programmes to encourage tax-compliant behaviour, to efforts by business organisations to mobilise and represent the interests of their members on tax issues, to civil society initiatives to bring citizens into policy debates on tax collection and redistribution.

*This source book concentrates on the efforts of national tax administrations to show citizens how to pay their taxes and why taxes should be paid, with strong links to the social expenditure side of the public finance equation.*³

O estudo realizado por Grzybovski e Hahn (2006, pp. 841-864)⁴ e apresentado no artigo Estudos do ISCA: Educação Fiscal (2016, p.3) verificou-se que a maioria dos inquiridos entendia que o conceito de “Educação Fiscal” estava relacionado com o ensino de pagar corretamente os impostos, outros associaram à obtenção de informação sobre a cobrança dos mesmos e às suas contrapartidas. Tendo em conta este estudo, os inquiridos não relacionavam esta terminologia com o direito dos contribuintes estarem a par da aplicação dos recursos arrecadados através dos impostos, isto é, perguntarem-se a si mesmos para onde reverte os impostos que pagam no quotidiano.

³ A educação dos contribuintes abrange uma ampla gama de atividades e atores - desde programas governamentais para incentivar o cumprimento fiscal, esforços de organizações empresariais para mobilizar e representar os interesses dos seus membros em questões tributárias e iniciativas da sociedade para levar cidadãos a debates políticos sobre cobrança e redistribuição de impostos.

Este livro concentra-se nos esforços das administrações tributárias nacionais para mostrar aos cidadãos como pagar seus impostos e quais as razões pelas quais os impostos devem ser pagos, com fortes ligações aos gastos orçamentais considerados na equação das finanças públicas (em Portugal, Orçamento do Estado). (Tradução livre do autor).

⁴ Grzybovski, D., & Hahn, T.G. (2006). Educação fiscal: Premissa para Melhor Percepção da Questão Tributária. *Revista de Administração Pública*, 40(5), 841-864.

Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>

A Educação Fiscal deverá tratar da compreensão do que é o Estado, das suas funções e do seu financiamento, da estrutura e funcionamento da Administração Pública nos seus diversos níveis. Mas por outro lado, a Educação Fiscal incide também sobre a abordagem educativa com o intuito de compreender a arrecadação de receitas e gastos públicos, de modo a que o contribuinte se consciencialize de que o tributo é o preço que pagamos para uma sociedade civilizada, apelando à justiça, transparência, honestidade e eficiência. Segundo Brito (2017, p.13),

o dever de pagar impostos deveria ser, assim, percecionado, pelos cidadãos, como uma questão central para uma sociedade que se quer mais justa, solidária e participativa, pelo que importa analisar a motivação do comportamento e posicionamento dos cidadãos de uma determinada sociedade face a estas questões.

A importância da Educação Fiscal provém, essencialmente, da realidade da sociedade em que existe pouca consciência cívica acerca do cumprimento das obrigações fiscais e, conseqüentemente gera uma mentalidade “de muita exigência quanto aos direitos, e de escassa responsabilidade quanto às obrigações”.

No entanto, esta ideia deve ser colmatada de forma a explicar a finalidade dos impostos e como o seu pagamento acaba por se tornar um dever cívico de solidariedade entre os cidadãos. Segundo Lopes e Brites (2016, pp.13-33),

nos sistemas fiscais atuais, o financiamento do Estado provém quase exclusivamente da cobrança de tributos, assumindo-se estes como fundamentais ao desenvolvimento económico, social e cultural de qualquer país. Assim todos os cidadãos têm o dever de apoiar financeiramente o Estado, através do pagamento dos seus impostos, o direito de expressar a sua opinião sobre os impostos que estão dispostos a pagar, bem como o direito de receber os benefícios públicos em troca do pagamento dos seus impostos.

Nos nossos dias, é consensual que o cumprimento das obrigações tributárias tendo em vista o pagamento de impostos é, mais do que uma obrigação, um dever moral e fundamental de cidadania. De uma forma sucinta, e de acordo com Palma e Pita (2015, pp.29-62), a Educação Fiscal direcionada para o cumprimento fiscal tem como objetivo:

- Identificar os diversos bens e serviços públicos e o respeito pelo que é público, ou seja, financiado por todos e utilizados em benefício comum;
- Identificar as diferentes fontes de financiamento desses bens e serviços;
- Inculcar valores de cidadania fiscal nos cidadãos;

- Fazer compreender a repercussão da cidadania fiscal, na receita e gastos públicos;
- Apelar aos cidadãos valores como a equidade, justiça e solidariedade existente nas sociedades democráticas;
- Assimilar a responsabilidade fiscal como um dos valores em que se organiza a convivência social numa cultura democrática, identificando o cumprimento das obrigações como um dever cívico.

1.1.2 CIDADANIA E ESTADO: BINÓMIO CONTROVERSO

A Revolução de Abril de 1974 representou um marco de mudanças para Portugal, aquando a destituição do regime ditatorial do Estado Novo e a constituição progressiva de um regime democrático que se prolongou até à atualidade.

Nos anos seguintes, após a revolução, assistiu-se em Portugal a uma instabilidade política e económica, conseqüente das alterações políticas, da crescente acentuação quanto às classes sociais e um crescimento económico anómalo, visto que o país se tornou dependente das importações face à estagnação da produção agrícola e do êxodo rural, mas também ao aumento da emigração para vários países da Europa. Toda esta vulnerabilidade levou o país a atravessar um período de crise.

Todavia, e para fazer face a esta instabilidade, devido à regressão da economia e aumento da dívida pública, o Estado, cuja função social é garantir a convivência ordenada entre os cidadãos e manter a segurança jurídica, viu-se obrigado a proceder ao agravamento dos impostos, para desta forma poder cumprir com as suas funções económicas. De acordo com o INE, o Estado português durante o período de 2007 a 2017 apresentou sempre défice orçamental, demonstrando que a carga fiscal aplicada aos cidadãos não foi suficiente para financiar todas as obrigações do Estado.

Tabela I - Evolução do défice orçamental do Estado Português entre 2007 a 2017

Ano	Despesas do Estado em % do PIB
2007	-2,9
2009	-8,0
2011	-4,0
2013	-4,5
2015	-3,1
2017	-2,5

Estado: despesas efetivas, receitas efetivas e défice/excedente em % do PIB

Fontes de Dados: INE | BP - Contas Nacionais Anuais (Base 2011)

DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Fonte: PORDATA

Para uma melhor explicação do tema, sempre que ocorrem desacelerações no crescimento económico, o Estado é obrigado a recorrer ao agravamento dos impostos e ao endividamento público, para conseguir cumprir com as suas funções. Esta relação de dependência de financiamento por parte do Estado, perante a sociedade contribuinte, através dos impostos cobrados tornou-se viciante.

Segundo um estudo⁵, chamado o “*Dia da Libertação dos Impostos*”, que consiste no dia em que os contribuintes portugueses deixam de trabalhar para pagar os seus impostos ao Estado e passam a trabalhar para seu usufruto, considerando um contribuinte em que a remuneração ronda o salário mínimo português.

Em 2007, um cidadão português trabalhou até ao dia 16 de maio, em média 135 dias, para cumprir o pagamento das suas obrigações fiscais. No entanto, em 2017, o mesmo cidadão português teve de trabalhar até ao dia 11 de junho, em média 161 dias, para cumprir essas obrigações fiscais acrescidas do seu agravamento.

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

⁵ **O Dia da Libertação dos Impostos** - Estudo realizado pela Associação Industrial Portuguesa (AIP) e o Gabinete de Análise Económica (GANEC) da Faculdade de Economia - Universidade Nova de Lisboa - Consultado no dia 27 de janeiro de 2019. Disponível para consulta em https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o_dia_da_libertacao_dos_impuestos

O Estado Fiscal materializa o Estado Social que é pensado a partir dos cidadãos e que a sua base é assente nos princípios da liberdade, o que permite e legitima dizer que os impostos cobrados pelo Estado é um preço a pagar pela sociedade atual e que serve de defesa e reconhecimento dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos.

Tendo em conta que a ideia de escassez de quaisquer outras receitas que não sejam impostos é atualmente uma realidade para o Estado, sendo que, existe insuficiência para fazer face às necessidades com as despesas dos serviços prestados à população.

O Estado é cada vez mais um voraz e insaciável cobrador. Ora para financiar o excesso da despesa, ora para remediar o excesso do défice. No entanto, há um apelo ao princípio do Estado Fiscal como última barreira contra um Estado que, tendo atingido tal dimensão fiscal não ultrapasse o limite - *o princípio da legalidade fiscal*.

O princípio da legalidade fiscal, expressão do princípio do Estado de Direito democrático, assente na ideia de autoimposição, autotributação e de autoconsentimento dos impostos, significa que, *não há crime, nem pena, sem lei anterior que os defina*.

Segundo Casalta Nabais, o princípio da legalidade fiscal, tem de cumprir a reserva de lei formal e a reserva de lei material. Isto é, a reserva de lei formal, significa que tem de haver uma intervenção de lei parlamentar, seja fixando a própria disciplina dos impostos ou autorizando o Governo, as assembleias legislativas regionais ou as autarquias locais a estabelecer essa disciplina, segundo consta nos artigos 165.º nº1, alínea i), artigo 227.º nº1, alínea i) e por fim, o artigo 238.º nº 3 CRP.

Conjuntamente com a reserva de lei material, existe o *princípio da tipicidade*, ou seja, a lei deve conter a disciplina tão completa quanto possível da matéria reservada (incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes), segundo consta no artigo 103.º nº2 CRP.

A responsabilidade da criação dos impostos pela Assembleia da República está definida no artigo 103º, nº3 da CRP, com a exceção da permissão do Governo aquando autorização da Assembleia, caso não exista essa autorização, os impostos deixam de o ser, passando a ser inconstitucionais, sendo que ninguém é obrigado a pagá-los. Para além dos impostos, os contribuintes estão sujeitos também ao pagamento de taxas e de contribuições.

Segundo, Casalta Nabais *apud* Simões (2016, p.5), o conceito de imposto é definido objetivamente por ser uma prestação pecuniária (em dinheiro), unilateral (sem qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte), definitiva (não dá lugar a qualquer reembolso) e coativa (porque é imposta por lei). Subjetivamente é uma prestação exigida a detentores de capacidade contributiva, e devida a entidades que exerçam funções públicas.

Deste ponto de vista, o conceito de cidadania fiscal, implica que todos suportem o Estado, ou seja, que todos tenham capacidade de destinatários do dever fundamental de pagar impostos na medida da respetiva capacidade contributiva, mas por outro lado impõe que exista um Estado Fiscal suportável, ou seja, restrito através dos limites jurídico-constitucionais, nomeadamente, assentes no princípio da legalidade fiscal e no princípio da capacidade contributiva.

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

O princípio da capacidade contributiva assiste para a realização da igualdade na tributação, isto é, trata de maneira igual todos os que se encontram em situação idêntica, segundo a sua capacidade económica.

Nas palavras de Costa e Machado (2012: 173), este princípio implica a tributação do rendimento global líquido, a personalização do imposto e a consideração das necessidades do agregado familiar.»

O Estado Fiscal atua através dos impostos, sendo que, a medida de tributação dos mesmos ou o critério de igualdade, em sede dos impostos, não pode infringir o princípio da capacidade contributiva. No entanto, e contrapondo o antes dito, a vigência deste princípio não é idêntico em relação a todos os impostos, havendo diferentes intensidades de tributação em alguns impostos, mas também existe taxa fixa noutros correspondendo a uma intensidade igual para todos.

Essa intensidade referida anteriormente é mais acentuada nos impostos sobre o rendimento, nomeadamente o imposto pessoal. Tendo em conta o imposto sobre o consumo, este é sem dúvida um dos entraves ao princípio da capacidade contributiva, pois os tais impostos integram o preço final dos bens e serviços, sendo que esses preços

são definidos pelo mercado, restando apenas ao Estado a definição das taxas a aplicar através do Código do Imposto Sobre Valor Acrescentado (CIVA).

Tabela II - Evolução da receita, proveniente de impostos, do Estado Português entre 2007 a 2017 (milhões de euros)

Ano	Total Impostos	Impostos Diretos				% dos Impostos Diretos	Impostos Indiretos			% dos Impostos Indiretos
		Total	IRS	IRC	Outros		Total	IVA	Outros	
2007	35 638,3	14 763,1	9 050,5	5 689,4	23,2	41,4%	20 875,2	13 196,4	7 678,8	58,6%
2009	30 653,0	13 489,4	8 950,9	4 540,3	-1,8	44,0%	17 163,6	10 883,4	6 280,2	56,0%
2011	34 359,2	15 046,9	9 831,0	5 167,6	48,3	43,8%	19 312,3	13 051,6	6 260,7	56,2%
2013	36 273,0	17 415,1	12 311,5	5 095,0	8,6	48,0%	18 857,9	13 249,1	5 608,8	52,0%
2015	38 849,5	18 245,8	12 695,7	5 248,3	301,8	47,0%	20 603,7	14 844,3	5 759,4	53,0%
2017	42 211,4	18 334,7	12 230,1	5 751,7	352,9	43,4%	23 876,8	16 001,4	7 875,4	56,6%

Receitas fiscais do Estado: total e por alguns tipos de impostos

Fontes de Dados: DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Fonte: PORDATA

Com base na Tabela II, podemos constatar que em 2007, o volume total dos impostos recolhidos pelo Estado totalizava aproximadamente € 35 638 milhões, sendo que, o peso dos impostos diretos se situava nos 41,4% (€ 14 763 milhões) e em impostos indiretos rondava os 58,6% (€ 20 875 milhões). Isto é, em 2007, o volume de impostos recolhidos pelo Estado relativos ao consumo (impostos indiretos) era superior ao volume de impostos arrecadados pelo Estado, aplicados diretamente ao rendimento dos trabalhadores (impostos diretos).

Mais tarde, desde o início da crise económico-financeira, com foco em 2013, o peso dos impostos diretos rondava os € 17 415 milhões, representando 48% do volume total. Os impostos indiretos perfaziam um total de € 18 857 milhões, representando 52% face ao total dos impostos recolhidos pelo Estado. É quando da recessão económica provocada pela crise da Zona Euro, que existe o aumento no peso dos impostos aplicados sobre os rendimentos e a consequente diminuição do peso dos impostos indiretos, justificada pelo ciclo económico e queda nos níveis de consumo dos portugueses, resultando na arrecadação de um menor valor de impostos nos cofres do Estado, face aos anos anteriores.

Segundo a OCDE, vários fatores explicam o aumento da carga fiscal no período de crise económico-financeira, sendo que, quase metade do efeito é atribuído aos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares e sobre os lucros das empresas, que geralmente são concebidos para que as receitas aumentem mais rapidamente que o PIB em períodos de recuperação económica.

Por fim, em 2017, face ao volume total dos impostos recolhidos pelo Estado, aproximadamente 42 211 milhões de euros, o peso dos impostos diretos situou-se aproximadamente nos 43,4% (€ 18 334 milhões) e em impostos indiretos nos 56,6% (€ 23 876 milhões).

Analisando a última década, houve um aumento do volume total de impostos recolhidos, sendo que em 2007, foram recolhidos cerca de € 35 638 milhões, face a 2017, aquando foram recolhidos em impostos aproximadamente € 42 211 milhões. Comparando este período, houve um aumento do peso de impostos diretos face ao volume total, nomeadamente no IRS, explicável pelo aumento da base tributável dos rendimentos e, conseqüentemente, o aumento das taxas aplicáveis.

Mais ainda, houve uma evolução positiva do valor coletado em impostos indiretos, facto que se deve ao crescimento do poder de compra no período pós-crise da Zona Euro, mas também ao aumento da taxa do *imposto mais gordo* recolhido pelo Estado, o IVA, em que a sua taxa normal, em 2007 situava-se nos 20% e, atualmente está fixada em 23% (€13 196 milhões e € 16 001 milhões, em 2007 e 2017 respetivamente). Para além do aumento da receita proveniente do IVA destacam-se as subidas das receitas provenientes dos impostos sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), sobre os Veículos (ISV) e do Imposto de Selo (IS). Em 2017, um imposto indireto que teve bastante relevância foi o Adicional do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis).

Segundo Nabais (1998, 185),

o imposto não pode ser encarado, nem como um mero poder para o Estado, nem simplesmente como um mero sacrifício para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em Estado.

Segundo a autora Lopes (2015), os cidadãos portugueses têm noção de que os impostos são necessários ao financiamento do Estado e que o problema que se coloca está relacionado com a falta de confiança na gestão dos impostos arrecadados pelo Estado.

Na base dos conflitos entre o Estado e o contribuinte temos a relação entre a carga fiscal suportada e os serviços públicos oferecidos à população, assim como, a corrupção, o desvio de verbas públicas, a má aplicação do dinheiro público, o desleixo para com o património público que não incentiva o pagamento voluntário dos impostos, pelo contrário, serve de pretexto para justificar a fuga e a fraude fiscal. (Arsénio, 2014, p.29)

Segundo Palma (2018)⁶, a relação controversa que existe entre o Estado e os cidadãos provoca situações de grande instabilidade, constrangimentos e uma ideia errada do sistema fiscal, podendo ser muitas vezes influente ao ponto de alterar o comportamento dos contribuintes na decisão de cumprir ou não com o pagamento dos impostos.

Esta decisão depende da vontade dos contribuintes de pagar ou não pagar os impostos e do grau dos seus conhecimentos sobre o cumprimento das obrigações fiscais. A Educação Fiscal pode e deve transformar a relação entre o Estado e o cidadão.

Segundo Sá e Lopes (2014, p.6), o sistema fiscal tende a tornar-se complexo ao longo do tempo. Por um lado, a complexidade pode resultar do aumento do número de impostos. Por outro lado, da evolução do próprio sistema fiscal através, por exemplo, da criação de novos instrumentos financeiros.

O incumprimento das obrigações fiscais pode ser resultado de escolhas deliberadas, mas também pode ocorrer simplesmente por negligência, omissão ou má interpretação dos preceitos legais.

⁶ Palma, C. C. *A Cidadania e a Educação Fiscal na Lusofonia – Contabilidade, Fiscalidade e Direito Contabilístico: Reflexões e Inquietudes*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Disponível em:

https://www.uc.pt/feuc/documentos/apresentacoes_chPANR/Clotilde_palma_Cidadania_e_Educacao_Fiscal.pdf

Por fim, considerando que o cumprimento das obrigações fiscais impõe restrições financeiras aos cidadãos, na esfera da racionalidade económica compreende-se que os contribuintes atuem no sentido de minimizar os encargos fiscais a que estão sujeitos⁷.

1.1.3 CONSCIÊNCIA CÍVICO-FISCAL

A consciência cívico-fiscal encontra-se relacionada com a relação entre o Estado e os cidadãos, nomeadamente, pela sua dependência de financiamento pelos impostos cobrados à sociedade.

Como visto anteriormente, a principal fonte de receita do Estado é os impostos pagos pelos contribuintes⁸, pelo que, o pagamento dos impostos não deverá ser apenas considerado uma obrigação imposta por lei, mas um dever fundamental perante todos os cidadãos.

Considerando que, com o pagamento dos impostos, o rendimento disponível do contribuinte está a diminuir, assim como, a sua capacidade de adquirir outros bens e serviços ou até de canalizar esse valor para poupança, o imposto irá representar um aspeto negativo.

Deste modo, o contribuinte nem sempre vê e/ou aceita o imposto como dever de cidadania, tentando por diversas formas a diminuição do valor do imposto a pagar ou simplesmente o não pagamento. No entanto, é necessário contrabalançar com os benefícios que o contribuinte recebe por viver numa sociedade organizada, proporcionando-lhe condições de vida e acesso a serviços públicos que mitigam as desigualdades sociais e promovem a justiça social.

O financiamento do Estado provém maioritariamente de impostos, através desta fonte de receita torna-se possível ao Estado a disponibilização e a prestação de serviços básicos fundamentais a uma vida em sociedade digna de um país desenvolvido.

⁷ Sá, C., Gomes, C. & Martins, A. (2016) *Fatores determinantes da moral tributária em Portugal: Aplicação de um modelo de equações estruturais*. outubro-dezembro.75. Fiscalidade

⁸ Segundo PORDATA, em 2017, 92,5 % da receita efetiva do Estado português era proveniente dos impostos suportados pelos contribuintes.

A despesa do Estado é dividida por várias funções essenciais ao bom funcionamento da sociedade portuguesa, como a saúde, a educação, segurança e a ordem pública, os apoios sociais e outras funções

Na tabela abaixo, podemos observar a decomposição da despesa do Estado *per capita*, demonstrando o custo incorrido pelo Estado, para de certa forma, cumprir os seus deveres sociais.

Tabela III - Evolução e decomposição da Despesa (*per capita*) do Estado Português entre 2007 a 2017

Anos	Despesa Total	Segurança e ordem públicas	Educação	Saúde	Acção e segurança sociais	Outras Funções
2007	3 329,1	249,0	686,0	865,9	943,7	584,5
2009	3 644,4	286,7	805,0	911,5	1 071,0	570,2
2011	3 582,9	334,0	746,2	868,7	1 064,0	570,0
2013	3 576,6	295,3	679,8	821,3	1 319,2	461,0
2015	3 516,9	307,2	652,2	822,4	1 315,5	419,6
2017	3 722,3	312,1	707,7	850,2	1 327,1	525,2

Despesas do Estado *per capita*: por algumas funções

Fontes de Dados: INE - Estimativas Anuais da População Residente

DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Fonte: PORDATA

Analisando a informação presente entre 2007 e 2017, a despesa *per capita* do Estado português aumentou, contudo não foi um aumento constante ao longo dos anos. Como podemos verificar, essa despesa diminuiu entre 2011 e 2015, em causa esteve a crise económica aquando o mais profundo ajustamento orçamental da história do país.

As despesas foram consideravelmente reduzidas, tendo em consideração as restrições impostas pelo Tribunal Constitucional. Parte significativa das poupanças foi ganha através de reestruturações na função pública, nomeadamente, com o controlo de admissões, estagnação de categorias profissionais, ao mesmo tempo que o número de funcionários foi reduzido por efeito de aposentação e das rescisões por mútuo acordo. O sucesso obtido permitiu recuperar a credibilidade internacional, que tendo sido gravemente comprometida, levou à necessidade do país recorrer à ajuda eterna.

Ao longo da última década, é evidente, tendo que conta a população em Portugal, que a maior parte da despesa *per capita* do Estado é aplicada em *ação e segurança sociais*, onde estão inseridas, por exemplo, as ajudas a famílias carenciadas, as reformas, subsídios de desemprego, de invalidez e de morte.

Tabela IV - Evolução da receita, proveniente de impostos, do Estado Português entre 2007 a 2017 (milhões de euros)

Anos	Total de Impostos	Impostos Diretos	% dos impostos diretos	Impostos Indiretos	% dos impostos Indiretos
2007	3 380,3	1 400,3	41,4%	1 980,0	58,6%
2009	2 900,5	1 276,4	44,0%	1 624,1	56,0%
2011	3 254,5	1 425,2	43,8%	1 829,2	56,2%
2013	3 468,7	1 665,4	48,0%	1 803,3	52,0%
2015	3 750,6	1 761,5	47,0%	1 989,1	53,0%
2017	4 098,1	1 780,0	43,4%	2 318,1	56,6%

Receitas de impostos do Estado *per capita*: total, impostos diretos e indiretos

Fontes de Dados: INE - Estimativas Anuais da População Residente

DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Fonte: PORDATA

A tabela IV permite observar que a receita do Estado, oriunda de impostos, aumentou durante o período em análise, devido a uma maior carga fiscal aplicada aos cidadãos portugueses como também para fazer face aos encargos relacionados com o elevado peso da dívida pública portuguesa no PIB nacional.

Os contribuintes manifestam-se constantemente contra o aumento da carga fiscal. Estes consideram que, resultante desse aumento da carga fiscal não há, por parte do Estado, retorno proporcional aos cidadãos, na forma de benefícios sociais e, consequentemente, este esforço económico sem contrapartidas incita o não cumprimento voluntário, agravando a relação e o descontentamento dos contribuintes perante o Estado.

Na opinião de Nuno Brito (2017), parece existir um sentimento generalizado de que os impostos pagos não têm, como “retribuição” direta ao cidadão contribuinte, a obtenção de um nível de benefícios compatível com o seu nível de contribuição, gerando uma tentação, quase natural, ao seu não pagamento.

O contribuinte sente que não recebe qualquer contrapartida estatal que justifique sua privação de recursos em benefício do Estado. Na opinião de Sérgio Rocha, os contribuintes, muitas vezes, não se sentem motivados psicologicamente para cumprirem as suas obrigações tributárias, e tal desânimo é justificado alegando-se que o pagamento dos tributos não traz qualquer espécie de retorno ou retribuição, posto que a qualidade dos serviços públicos não demonstra a quantidade de impostos cobrados.⁹ Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*,

*Taxpayer education is not only a strategy for collecting more revenue, nor is it exclusively focused on explaining why taxes should be paid. Rather, it attempts to strengthen attitudes of commitment to the common good by emphasising the social value of tax and its link to public expenditure. It highlights how public money is spent and emphasises the detrimental effects of tax fraud and corruption for a country and its citizens. Tax compliance is thereby connected to citizenship and collective responsibility.*¹⁰

O contribuinte, muitas vezes, não tem formação para compreender muito bem a que são destinados e onde são aplicados os impostos e as sucessivas contribuições que se vê obrigado a pagar por uma norma jurídica coercitiva, desenvolvendo, por isso uma tendência à evasão fiscal. (SILVESTRE, 2013, p. 346 *apud* Arsénio, 2014)

Deste modo, uma boa estratégia de Educação Fiscal tem de ter em conta o nível de conhecimentos fiscais dos contribuintes. O nível de conhecimento fiscal traduz-se, pois, no conjunto de conhecimentos técnicos e fiscais básicos necessários ao cumprimento atempado de todas as obrigações tributárias. (Lopes, 2008 *apud* Lopes e Brites, 2016)

⁹ Rocha, S. A. (2013) *Processo fiscal e justiça tributária*. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier. Coimbra. Almedina, vol. II.

¹⁰ A educação do contribuinte não é apenas uma estratégia para recolher mais receita, nem se concentra exclusivamente em explicar a razão pela qual os impostos devem ser pagos. Em vez disso, tenta fortalecer atitudes de compromisso com o bem comum, enfatizando o valor social do imposto e seu vínculo com os gastos públicos. Assim, destaca como o dinheiro público é gasto e evidencia os efeitos prejudiciais da fraude e corrupção fiscais para um país e seus cidadãos. Dessa forma, a conformidade tributária está ligada à cidadania e à responsabilidade coletiva. (Tradução livre do autor).

Assim, a atitude de cumprir ou não cumprir depende fundamentalmente da predisposição dos contribuintes para pagar os seus impostos, bem como dos seus conhecimentos para poder cumprir com todas as obrigações fiscais que o sistema exige. Em suma, uma Administração Fiscal bem-sucedida na prossecução dos seus objetivos depende da cooperação e boa vontade dos contribuintes no cumprimento do mínimo legal exigido.¹¹

1.2 EDUCAÇÃO

Antes da revolução de 1974 a escolaridade obrigatória terminava na quarta classe e muitos jovens, alguns ainda crianças, começavam desde logo a trabalhar. A chegada da democracia a Portugal teve impacto no sistema de educação e trouxe novas possibilidades para os cidadãos portugueses através do artigo 43.º CRP e em cinco artigos dedicados às questões educativas, do artigo 73.º ao 77.º CRP.

A educação pode ser definida como o processo de socialização dos indivíduos, nomeadamente por receber educação, assimilar e adquirir conhecimentos. A educação também envolve uma sensibilização cultural e comportamental, onde as novas gerações adquirem as formas de estar e hábitos transmitidos pelas gerações anteriores. No caso das crianças, a educação visa fomentar o processo de estruturação do pensamento e das formas de expressão contribuindo para a sua maturidade, estimulando a integração e o convívio em sociedade.

Por outro lado, convém salientar que a sociedade moderna atribui grande importância ao conceito de educação permanente ou contínua, defendendo que o processo educativo não se limita à infância e à juventude, já que o ser humano deve adquirir conhecimentos ao longo de toda a sua vida. Segundo o Ministério da Educação,

reconhecendo a educação e a formação como fatores insubstituíveis de desenvolvimento económico e tecnológico, da coesão social, do desenvolvimento pessoal e do exercício pleno da cidadania.

¹¹ Lopes. C. M. (2007). *Quanto custa pagar impostos em Portugal*

Disponível em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/QuantoCustoPagarImpostos.pdf>

Tabela V - Evolução do número de alunos matriculados, por nível de ensino, em Portugal entre 2007 a 2017

Anos	Total de Alunos	Educação Pré-Escolar	Ensino Básico	Ensino Secundário	Ensino Superior
2007	2 145 012	263 887	1 155 181	359 215	366 729
2009	2 435 665	274 628	1 283 193	504 842	373 002
2011	2 329 401	276 125	1 206 716	450 292	396 268
2013	2 139 977	266 666	1 093 523	408 788	371 000
2015	2 061 813	264 660	1 041 698	405 797	349 658
2017	2 020 494	253 959	1 000 006	404 586	361 943

Alunos matriculados: total e por nível de ensino

Fontes de Dados: DGEEC/MEd - MCTES - Recenseamento escolar (Ensino Não Superior) | DIMAS/RAIDES (Ensino Superior)

Fonte: PORDATA

Nas últimas décadas, segundo o Ministério da Educação, Portugal tem feito um enorme esforço de qualificação escolar da população, que se traduziu em progressos substanciais em matéria de educação.

No entanto, é expressiva a descida no total de alunos a frequentarem o sistema nacional de ensino, particularmente, o mais afetado é o ensino básico. Esta descida é consequente da quebra da taxa de natalidade no início desta década, associada a saldos migratórios negativos durante os anos da intervenção externa. Mais ainda, as escolas continuarão a sentir o impacto da tendência da quebra registada desde o início do milénio, facto que não será contrariado antes de 2020.

A explicação mais corrente para justificar a quebra da taxa de natalidade em Portugal, e que leva os jovens, a terem filhos cada vez mais tarde e, conseqüentemente, poucos filhos é a falta de recursos económicos dos mesmos, motivo proporcionado pela crise económica vivida em Portugal.

Para compreender a descida da fertilidade em Portugal é preciso ter em conta não apenas “a crise”, mas muito mais do que isso. Note-se, em primeiro lugar, que a tendência para a descida da natalidade em Portugal é claramente anterior à “crise”. Na verdade, ela data de um período em que, economicamente, Portugal estava a crescer bastante, tendo-se essa tendência acentuado nas últimas décadas.

Sendo verdade que os filhos são dispendiosos e que se torna para os pais um investimento a longo prazo, poderíamos pensar, por isso, que a relação entre o rendimento e o número de número de filhos seria positiva.

No entanto, se compararmos Portugal na primeira metade do século XX, em que os filhos significavam com bastante frequência, uma fonte de rendimento, através do trabalho no campo, em que os mesmos ajudavam a família para obter mais recursos, escassos numa altura em que Portugal era um país focado no setor primário e pouco desenvolvido.

Atualmente no século XXI, após a revolução de 1974, Portugal tornou-se um país democrático, com melhores condições de vida, com um relevante crescimento económico e sobretudo um país desenvolvido.

Porém, existem fatores como o desenvolvimento dos direitos das mulheres, nomeadamente o seu direito à emancipação e à sua independência financeira, traduzindo-se na maioria das vezes por carreiras profissionais, que contribuem significativamente para a redução dos níveis de natalidade, onde as famílias abdicam de ter um maior número de filhos no seu agregado familiar, em consequência de uma menor disponibilidade que dispõem fruto de posições de maior responsabilidade que as mulheres tem assumido.

Na linguagem de Gary Becker¹², os principais retornos ao capital humano dos filhos levam a que, nas sociedades modernas, os pais passem a escolher investir mais em cada filho, implicando maior “qualidade” em vez de “quantidade”.

Deste modo, a procriação deixou de ser encarada como a vocação principal dos casais, existindo visíveis mudanças nos agregados familiares, em comparação evidente, com o século anterior¹³. Por isso, *mudam-se os tempos, muda-se a família*.

1.2.1 PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL

A Educação Fiscal é um método de ensino e aprendizagem que tem em vista consciencializar o cidadão acerca da função social do tributo, de como este pode promover a justiça social, incentivando-o a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público.

¹² Gary Stanley Becker (Pottsville, 2 de dezembro de 1930 — 4 de maio de 2014). Foi um economista norte-americano, galardoado com o prémio Nobel da Economia em 1992, entre outros.

¹³ Pedroso, J. & Branco, P. (2008) *Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 82, setembro 2008: 53-83

Segundo Lopes e Brites (2016, pp.13-33), a Educação Fiscal tem como objetivo sensibilizar o contribuinte para a necessidade de cumprir com os seus deveres cívicos, entre os quais, o pagamento dos seus impostos.

No entanto, segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*, os objetivos dos programas de Educação Fiscal vão mais além,

*This objective requires taxpayer education programmes to focus on a variety of educational themes. These include raising public awareness of new tax laws and methods of filing, answering public inquiries, making life easier for taxpayers (...).*¹⁴

A Educação Fiscal pode ser compreendida em sentido estrito e em sentido amplo. Segundo Simões (2016, p. 33), em sentido estrito, refere-se à abordagem educativa, no sentido de compreender a arrecadação das receitas e os gastos públicos, para que o contribuinte se consciencialize de que o tributo é importante para a construção de uma sociedade. Em sentido amplo, trata de compreender o que é o Estado, a sua função, financiamento, estrutura e funcionamento.

A importância da Educação Fiscal provém, essencialmente, da realidade da sociedade em que existe pouca consciência cívica acerca do cumprimento das obrigações fiscais, o que conseqüentemente gera uma mentalidade de muita exigência quanto aos direitos, e de escassa responsabilidade quanto às obrigações.

Os programas de Educação Fiscal têm como objetivo a promoção dessa consciência cívico-fiscal, e assim, transmitir aos cidadãos-contribuintes ideias, valores e atitudes sociais e morais favoráveis à responsabilidade fiscal e contrárias às condutas fraudulentas.

Na opinião de Cidália Lopes, o projeto de Educação Fiscal deve ter dois eixos: a sensibilização para a importância do cumprimento fiscal como contributo na prossecução do bem comum, apostando na dicotomia contribuinte/beneficiário, e a

¹⁴ Esse objetivo exige que os programas de Educação Fiscal se concentrem numa variedade de temas educacionais. Isso inclui aumentar a consciencialização dos cidadãos sobre novas leis e métodos tributários, responder a inquéritos, facilitar a vida dos contribuintes.

reintrodução no ensino básico de uma área de formação cívica, a qual contemple um módulo de educação financeira e fiscal.»¹⁵

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education* é considerada como chave para o sucesso as parcerias sólidas¹⁶.

*Working with ministries of education is key for enabling tax authorities to engage with schools and to develop content that is relevant and accessible to students – the next generation of potential taxpayers. Formal agreements can be reached with education ministries and institutions to guide joint discussions on approach, content and challenges. Although building solid partnerships between ministries can be a long and difficult process, the experiences here are cause for optimism. Several ministries of education are beginning to see the benefits of collaborating with tax authorities.*¹⁷.

O programa de Educação Fiscal para que seja eficaz não basta que seja aplicado, este deve ser consistente, conciso e apelativo, deve ser direcionado para o público-alvo e sobretudo deve ser introduzido por organismos afetos ao mesmo, tais como a Autoridade Tributária, sendo que esta deverá ser a grande responsável pela criação e execução dos programas mas preferencialmente atuar em parcerias com outros organismos e instituições, como o Ministério da Educação ou a Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), considerados como organismos competentes e relacionados com as matérias em causa.

¹⁵ Entrevista a Cidália Mota Lopes, (2015). O contribuinte tem de sentir que é bem tratado, mesmo se falhar uma vez. Jornal Público. Disponível em: <https://acervo.publico.pt/economia/noticia/o-contribuinte-tem-de-sentir-que-e-bem-tratado-mesmo-se-falhar-uma-vez-1705597>

¹⁶ *Comparative experience demonstrates that for taxpayer education programmes to have a lasting impact they must work through partnerships – domestically, regionally and even internationally.*

¹⁷ Trabalhar com os ministérios da educação é essencial para permitir que as autoridades fiscais se envolvam com as escolas e desenvolvam conteúdo relevante e acessível aos estudantes - a próxima geração de potenciais contribuintes. Acordos formais podem ser alcançados com ministérios e instituições de educação para orientar a abordagem de discussões sobre conteúdo e desafios. Embora a construção de parcerias sólidas entre ministérios possa ser um processo longo e difícil, as experiências aqui são motivo de otimismo. Vários ministérios da educação começam a ver os benefícios de colaborar com as autoridades tributárias. (Tradução livre do autor).

A adoção de uma política de Educação Fiscal, consistente e elaborada por organismos competentes, permite aos cidadãos tomar consciência quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de impostos e do seu dever de participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público.

Através deste tipo de educação é possível transmitir valores de cidadania fiscal de modo a que os cidadãos interiorizem a importância da cobrança dos impostos. Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*,

*Development co-operation could play a more prominent role in supporting tax administrations and governments overcoming the main constraints to conducting their taxpayer education programmes. These constraints are related to the limited availability of time, finance and human resources. Evaluating, measuring and determining the causality of any change in taxpayer behaviour is challenging in itself, making it even more difficult to set as a political priority or strategic goal. For these reasons, development co-operation should focus on incorporating initiatives on taxpayer education in donor-funded tax or public financial management programmes.*¹⁸

Os programas de Educação Fiscal tornaram-se fundamentais para a criação de cidadãos mais conscientes e informados, principalmente, através de uma relação harmoniosa com o Estado que cobra impostos e arrecada esse valor como receita. É importante sublinhar que, qualquer que seja a estratégia de Educação Fiscal, é necessário que a mesma seja reconhecida como uma política pública do Estado e que a mesma seja aprovada e apoiada, por organismos estatais com peso e relevância em matéria fiscal, desta forma pretende-se o impacto junto da sociedade civil.

¹⁸ A cooperação para o desenvolvimento poderia desempenhar um papel mais proeminente no apoio às administrações fiscais e aos governos, superando as principais restrições à condução de seus programas de Educação Fiscal. Essas restrições estão relacionadas com a insuficiente disponibilidade de tempo, finanças e recursos humanos. Avaliar, medir e determinar a mudança de comportamento dos contribuintes é um desafio por si só, tornando ainda mais difícil definir como uma prioridade política ou objetivo estratégico. Por essas razões, a cooperação para o desenvolvimento deve concentrar-se na incorporação de iniciativas de programas de Educação Fiscal ou programas de gestão financeira relativamente às contas públicas.

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*,

*Taxpayer education faces the usual obstacles of limited time, financial and human resources. When making the hard choices about allocating scarce resources, some far-sighted tax administrations have embraced taxpayer education as a strategic objective, while others leave it to dedicated officials to fit this important work around their main jobs. Making the case for taxpayer education to be seen as a priority can be particularly difficult given the challenges with evaluating, measuring and determining the causality of any change in taxpayer behavior.*¹⁹

1.2.2 PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL EM PORTUGAL

O tema Educação Fiscal não foi esquecido por Portugal, com o objetivo de prevenção da fraude e evasões fiscais, foi iniciado em 2007 pela Direção-Geral das Contribuições e Impostos, com o intuito de aumentar a consciência cívico-fiscal dos cidadãos. Contudo, sem programa definido, o projeto não chegou a ser colocado em prática, não passando da fase de lançamento, surgindo apenas alguns instrumentos alusivos ao tema.

Portugal apostou em medidas pontuais das quais não foram retirados grandes progressos, ainda que, tenham tido uma boa receptividade por parte do público. Por exemplo, foi desenvolvida uma exposição com um espaço multimédia, de vídeo e de som, que permitisse a visualização de conteúdos informativos, acompanhada de exposições, seminários e conferências. Esta exposição foi dirigida aos jovens, futuros contribuintes e apelou-se ao sentido ético e de responsabilidade dos cidadãos para que estejam conscientes das suas obrigações fiscais.

¹⁹ A Educação Fiscal enfrenta os usuais obstáculos de tempo limitado, recursos financeiros e humanos. Quando feitas escolhas difíceis sobre a alocação de recursos escassos, algumas administrações tributárias perspicazes adotaram a educação dos contribuintes como um objetivo estratégico, enquanto outras deixaram para adequar esse importante trabalho ao trabalho principal. Fazer com que a Educação Fiscal seja vista como uma prioridade pode ser particularmente difícil, dados os desafios de avaliar, medir e determinar a razão de qualquer mudança no comportamento dos contribuintes. (Tradução livre do autor).

Mais ainda, foram criados outros tipos de materiais, como a promoção de um jogo Monopólio Fiscal – “*Tax Bem! – o jogo da Educação Fiscal*” da responsabilidade da artista Danuta Wojciechowska, enriquecido com perguntas promovendo deveres fiscais dos cidadãos, os seus direitos e a aplicação dos impostos.

Numa entrevista à Ordem dos Contabilistas Certificados, Clotilde Celorico Palma refere que os adultos são quem paga impostos, mas também é verdade que esses cidadãos-contribuintes são muito influenciados pelos filhos, o que está cientificamente provado. Queremos que as crianças sejam atores nesta questão da educação e cidadania fiscal²⁰.

Para além da criação dos materiais referidos, foram também escritos alguns livros educativos sobre a questão tributária²¹, e organizada uma exposição de sensibilização para os cidadãos alertado para as funções socioeconómicas dos impostos.

Ainda em 2007, a Autoridade Tributária lançou uma campanha publicitária através de anúncios nos canais de televisão, na rádio, imprensa e internet, designada – “Peça a Fatura”²², com o objetivo de sensibilizar os cidadãos a solicitarem a fatura relativamente a todos os bens ou serviços adquiridos, obrigando os comerciantes a faturarem os serviços prestados ou bens vendidos e desta forma a entregarem o imposto nos cofres do Estado.

Segundo, Cidália Mota Lopes²³ afirma que o fisco é um exemplo de eficiência na cobrança de impostos, mas deve ser mais proactivo, ou seja, não agir apenas a *posteriori*, mas antecipadamente, disponibilizando ferramentas de apoio aos

²⁰ Revista da Ordem dos Contabilistas Certificados, nº189 de dezembro de 2015, pp.6-17.

²¹ “**Impostos: Noções Essenciais**”, da autoria do Subdiretor-Geral Dr. José Hermínio Paulo Rato Rainha, uma introdução aos impostos e ao sistema fiscal português; Um livro de banda desenhada “**Os Pesadelos Fiscais de Porfirio Zap**”, elaborado por José Carlos Fernandes, para sensibilizar os contribuintes para a importância do cumprimento das obrigações fiscais; e “**Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos**”, da autoria de Luís Ferrão e Bruno Bengala, sublinhando a injustiça e as consequências negativas do não pagamento dos impostos.

²² Disponível para consulta em: <https://tvi24.iol.pt/portugal/europa/campanha-publicitaria-do-fisco-apela-peca-factura>

²³ Entrevista a Cidália Mota Lopes, (2015). O contribuinte tem de sentir que é bem tratado, mesmo se falhar uma vez. Jornal Público. Disponível em: <https://acervo.publico.pt/economia/noticia/o-contribuinte-tem-de-sentir-que-e-bem-tratado-mesmo-se-falhar-uma-vez-1705597>

contribuintes e simplificando os procedimentos. A autora defende ainda que os cidadãos sabem que os impostos são necessários ao financiamento do Estado, no entanto afirma que existem problemas, como a falta de confiança em relação à gestão dos impostos cobrados.

Mais acrescenta ainda que o processo de Educação Fiscal passa sucessivamente por três fases: a consciencialização fiscal da sociedade, o dever de pagar impostos e o direito de conhecer e acompanhar a aplicação dos seus impostos. No entanto, acredita que falta investir mais na última fase, devendo existir mais incentivos para os cidadãos portugueses participarem mais na aplicação dos seus impostos.

Mais recentemente, Portugal tem apostado em incentivos para os contribuintes pedirem fatura, como por exemplo, através do programa *Fatura da Sorte*, presente no sistema do E-Fatura, este incentivo teve início originalmente pela Administração Tributária do Brasil.

O portal das Finanças revela que os portugueses registaram mil milhões de faturas que serão consideradas para a dedução de IRS, relativas a 2017, das quais 737 milhões das faturas são respeitantes a despesas gerais e familiares. É um novo máximo desde que o sistema e-fatura entrou em funcionamento, em 2013. Os portugueses têm cada vez mais presente a necessidade de pedir recibo com número de contribuinte e da sua importância para deduzir esses valores no IRS.²⁴

Atualmente encontra-se em curso um projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal²⁵, tendo como principais objetivos a troca de experiências sobre esta matéria, bem como apresentar um projeto de Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal, pretendendo, para o efeito, celebrar protocolos com os Ministérios das Finanças e da Educação.

²⁴**IRS: portugueses registam mais de mil milhões de faturas**

Disponível para consulta em:

<https://tvi24.iol.pt/economia/portal/irs-portugueses-registam-mais-de-mil-milhoes-de-faturas>

²⁵ Projeto integrado numa investigação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, do Centro de Investigação de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, e do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresarias de Cabo Verde, conjuntamente com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra e a Faculdade de Economia de Coimbra com o patrocínio da Ordem dos Contabilistas Certificados e do Governo de Angola.

Ao exposto acresce o programa “Cidadania e Educação Fiscal”, no qual foram apresentados três livros da autoria de Clotilde Celorico Palma, Cidália Mota Lopes e Ana Maria Rodrigues.

- “*Joaninha e os impostos*”, da autoria de Clotilde Celorico Palma, sendo este direcionado a crianças do primeiro ciclo escolar;
- “*A Joaninha e os impostos – Uma história de Educação Fiscal para adolescentes*”, da autoria de Ana Maria Rodrigues, sendo este direcionado a estudantes do ensino secundário.
- “*A Joana e os impostos – Uma história de Educação Fiscal na universidade*”, da autoria de Cidália Mota Lopes, sendo este direcionado para estudantes universitários;



Figura 1- A Joaninha e os Impostos²⁶

Mais recentemente foram escritas diversas adaptações, nomeadamente para a Madeira, mas também para outros países como o Brasil, Cabo Verde, Angola, Moçambique e Espanha. No entanto, e como o assunto também merece toda a atenção da sociedade, no âmbito de Educação Ambiental, foi escrito “A Joaninha e a Floresta”, visto ser uma forma atrativa de chamar a atenção das crianças quanto ao futuro do planeta.

²⁶ A Joaninha e os impostos. Programa de Educação Fiscal. Portugal.

Para saber mais sobre o programa de educação fiscal é possível a consulta através de <https://www.occ.pt/joaninhaeosimpostos/index.html>

E ainda, acesso ao vídeo completo (versão adaptada à Madeira) no *youtube* através de https://www.youtube.com/watch?time_continue=9&v=kCngpkWfkjU

Segundo Pereira e Cruz (2016), a Educação Fiscal engloba também o conhecimento por parte do contribuinte do orçamento público, mas também fomentar o interesse na aplicação dos recursos obtidos através dos impostos. Por isso, cabe ao Governo promover a transparência das finanças públicas. Desde 2014, que foram tomadas algumas iniciativas nesse âmbito, nomeadamente:

- **“Orçamento Cidadão”** – foi publicado na página web da Direção Geral do Orçamento. Esta medida consiste numa versão simplificada do Orçamento do Estado, permitindo familiarizar o cidadão com este documento previsional das contas públicas;
- **“Contas públicas para o cidadão”** – também na página web da Direção Geral do Orçamento é possível aceder a outras informações sobre a execução orçamental, como por exemplo, indicadores orçamentais, fontes de financiamento e endividamento do Estado, evolução das receitas fiscais e despesas públicas, défice orçamental e dívida pública.
- **Portal da Transparência Municipal** – fornece informações sobre a gestão financeira e administrativa de 308 municípios. Através deste é possível fazer uma consulta por indicadores predefinidos na plataforma, designadamente “gestão financeira” e “dívida total” sendo que dentro destes é fornecido um leque de outros indicadores;
- **Orçamento participativo de algumas Câmaras Municipais** – forma encontrada para incentivar o cidadão a participar efetivamente nas decisões sobre a aplicação dos recursos arrecadados através dos impostos, isto é, a exercer o seu papel como cidadão-contribuinte.

1.2.3 PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL NA EUROPA-TAXEDU

O Portal *Taxedu*²⁷ trata-se de uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu (Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira) com a participação das autoridades tributárias nacionais, no âmbito do Programa Fiscalis²⁸ 2020, que tem como finalidade a consciencialização e a formação das crianças e jovens sobre as questões fiscais de forma divertida e interativa.

Este projeto da União Europeia foi lançado a 21 de novembro de 2017, em Bruxelas, e está disponível em 22 idiomas, tendo a adesão dos principais países da União Europeia. Para além disso, destaca-se a participação dos jovens europeus, aos quais foi dada a possibilidade de transmitirem as suas ideias durante a criação desta plataforma digital²⁹, nomeadamente ao nível dos seus conteúdos pedagógico.

Este projeto consiste em material didático, nomeadamente através da aprendizagem *online*, com jogos e uma plataforma *e-learning*, onde o público-alvo está diferenciado em várias categorias, apresentando material adaptado consoante as diversas faixas etárias. Ainda mais, é possível encontrar informação geral, mas também informação detalhada para os mais curiosos. Este portal tem também disponível material destinado a professores para que estes possam utilizar junto dos seus alunos e fazer deste projeto algo bem-sucedido. Todas as ferramentas aplicadas neste portal visam elucidar e consciencializar as crianças e jovens do impacto dos impostos no seu quotidiano

Para a Comissão Europeia, o Portal *Taxedu* para além de contribuir para a Educação Fiscal dos jovens cidadãos europeus, fornecendo-lhes informações sobre os inúmeros serviços e recursos que lhes são disponibilizados através da arrecadação dos impostos, visa também combater a evasão e fraude fiscal na Europa através da informação.

²⁷ A origem da formação da denominação atribuída a esta plataforma, ou seja, das palavras inglesas *Tax* (que significa em português Imposto) e *Education* (o qual se traduz para português como Educação).

²⁸ Disponível para consulta em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_en

²⁹ Esta plataforma está disponível para consulta em: <http://europa.eu/taxedu>



Figura 2- Portal Taxedu

Por fim, foi criado um jogo intitulado *Taxlândia*, com o objetivo de promover a Educação Fiscal e que se encontra disponível através da plataforma *Taxedu*, ou simplesmente descarregando a aplicação para *smartphones*. Este consiste na possibilidade dos jogadores se tornarem Primeiros-Ministros de um Estado fictício, no qual tem que gerir os impostos cobrados aos contribuintes desse Estado, tendo sempre presente o Orçamento do Estado, e deverão aplicar a receita proveniente desses impostos nos serviços públicos providenciados pelo Estado para os cidadãos, tais como, o turismo, a administração pública, a saúde, a educação, a cultura e as artes.

Enquanto Chefe de Estado terá de gerir um orçamento, que é definido através do valor dos impostos que pretende cobrar aos contribuintes, que deve ser distribuído da seguinte forma: (i) 10% para o fundo de reserva em caso de situações de emergência; e (ii) 90% que serão distribuídos por várias áreas públicas. Sendo recomendado que, pelo menos, cerca de 5% do orçamento seja afeto a cada uma das áreas de atividades, para que as mesmas se mantenham funcionais. Porém, no caso de ser inferior, é admitida a possibilidade de redistribuir os fundos de áreas que ainda não foram utilizados, intitulando-se orçamento retificativo.

O fundo de reserva destina-se a todas as situações inesperadas, sendo que, em caso de não existir qualquer emergência durante o ano, os fundos transitam para o ano seguinte. Porém, se for utilizada esta verba, 10% das receitas fiscais serão atribuídas automaticamente no ano seguinte para reconstituir o fundo de reserva.

Ora, consoante o tipo de políticas que os jogadores, enquanto Primeiros-Ministros visam implementar, poderão determinar a necessidade de uma maior ou menor cobrança de impostos para fazer face às despesas governamentais.

O jogo permite ainda ter conhecimento das diversas tarefas que cabem ao Chefe do Governo, nomeadamente, a luta contra a criminalidade, a poluição do país, os investimentos nos edifícios, a tecnologia utilizada, as áreas verdes da cidade, o emprego e a felicidade da população.

Em suma, com o jogo *Taxlândia*, é possível entender através de uma linguagem consentânea com a faixa etária do utilizador, que os impostos cobrados pelo Estado, podem trazer melhorias no país onde vivem e que, um aumento dos impostos significa um aumento da receita fiscal e conseqüentemente, esta poderá influenciar positivamente o financiamento do Estado e assim garantir os serviços públicos e o bem-estar da população do país.

1.2.4 PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL PELO MUNDO

A Educação Fiscal assume especial importância, no contexto internacional, porque em situação de inexistência de recursos naturais capazes de gerar riqueza, urge a necessidade de os Estados encontrarem formas de financiar as suas despesas, sendo a principal a cobrança de impostos aos contribuintes.

No entanto, é necessária uma aprendizagem da população referente a esta relação de dependência do Estado perante a receita fiscal. Havendo países onde foi bastante fácil a implementação de programas de Educação Fiscal, com o objetivo de diminuir a fraude e evasão fiscal, principalmente dadas as raízes sólidas dos programas implementados e a continuidade ao longo do tempo. Mas, para outros países, em algumas situações foi mais difícil devido à falta de apoios das organizações governamentais, foram aplicados os programas com algumas interrupções e suspensões dos programas.

Deste modo, uma boa estratégia de Educação Fiscal tem em conta o nível de conhecimentos fiscais dos contribuintes. O nível de conhecimento fiscal traduz-se, pois, no conjunto de conhecimentos técnicos e fiscais básicos necessários ao cumprimento atempado de todas as obrigações tributárias (Lopes, 2008 *apud* Lopes e Brites, 2016)

África

Apesar de a maioria dos programas de Educação e Cidadania Fiscal em África terem surgido na última década, assumem um papel muito relevante, representando, cada vez mais, uma das prioridades estratégicas da administração fiscal.

- **Angola**

Desde 2010, Angola tem vindo a desenvolver os seus programas de Educação Fiscal, tais como palestras, *workshops*, visitas em escolas, jogos interativos e campanhas informativas. No entanto, o vídeo informativo, direcionado a um público mais jovem, intitulado “*Justinho e a Mala Fantástica*”, destacou-se por fazer uma breve exposição da história dos impostos, explicando de forma simples e clara a função do imposto.



Figura 3- *Justinho e a Mala Fantástica*³⁰

O *Office Burandais des Recettes* (OBR) de Burundi realiza campanhas em centros comerciais, feiras e lojas, de forma a incentivar os comerciantes informais a obterem o seu número de identificação fiscal. Estas campanhas foram realizadas por grupos de estudantes, baseando-se essencialmente em sessões de esclarecimento, onde o cidadão passaria a compreender a importância social do imposto.

³⁰ Justinho e a Mala Fantástica. Programa de Sensibilização sobre o Pagamento de Impostos. Angola. Para saber mais sobre o programa de educação fiscal é possível a consulta da rede social *Facebook* através de <https://www.facebook.com/oquefazemosimpostospelonossopais/>.

E ainda, acesso ao vídeo completo no *youtube* através de <https://www.youtube.com/watch?v=yQPtF7n6ogk>

- **Cabo Verde**

Em Cabo Verde existe implementado um programa denominado por Programa Nacional de Cidadania Fiscal (PNCF). O PNCF visa proporcionar aos cidadãos cabo-verdianos conhecimentos necessários à interpretação das vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos e desta forma, estimular o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício da sociedade. Pretende-se, igualmente, consciencializar os cidadãos da importância da sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito entre o contribuinte e o Estado arrecadador e administrador dos recursos coletados.

Uma das estratégias é a oferta de disciplina específica com o tema “Interdisciplinaridade e a construção de cidadania” em todos os cursos de licenciatura. Assim, tornou-se obrigatória desde 2013/2014 a abordagem horizontalizada e verticalizada de tópicos específicos da Cidadania Fiscal e da cultura tributária na disciplina de “Educação para a Cidadania” e de maneira interdisciplinar nos demais temas dessa disciplina.

O PNCF é muito recente, pelo que, naturalmente, a respetiva implementação não está muito avançada, estando essencialmente em causa ações cuja adequada implementação carece de um certo tempo.

- **Moçambique**

A Autoridade Tributária de Moçambique criou a campanha “*Together We Make Mozambique*” que integra a criação de relatórios sobre os impostos e a sua importância, debates e entrevistas, tanto na televisão como na rádio, artigos impressos, distribuição de panfletos, folhetos, boletins, t-shirts, *cd's* e caravanas de Educação Fiscal de modo a informar toda a população.

América

- **Brasil**

No Brasil, o Ministério da Educação e da Cultura juntamente com outros ministérios e secretarias implementaram um Programa Nacional de Educação Fiscal com o objetivo de capacitar os indivíduos no âmbito fiscal, através da Escola de Administração Fazendária (ESAF), são oferecidos cursos *online* e materiais sobre o assunto.

O Banco Central do Brasil (BACEN) implementou algumas ações, como o Projeto “Museu-Escola” com visitas de estudo monitorizadas ao museu do banco central do Brasil e o Projeto “Museu Vai à Escola” levando palestras e exposições às escolas.

O papel exercido pelos *media* é extremamente relevante, pela amplitude do seu alcance e pela facilidade de assimilação do conteúdo difundido. Outra forma de divulgação do papel dos impostos, e não só, é a realização de eventos. O *Expomoney* oferece palestras gratuitas em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, abordando assuntos, como o planeamento financeiro, os fundos de investimento, as ações, a economia doméstica, entre outros.

O Brasil instaurou também o seu projeto de Educação Fiscal através do *site O Leãozinho*³¹, uma página web constituída por jogos e material didático afeto a um público-alvo mais jovem. Este explica às crianças através de histórias a função do Estado, a razão do pagamento de impostos, entre outros temas, com o objetivo de esclarecer as dúvidas dos mais novos.



Figura 4- O Leãozinho

- **Canadá**

No Canadá, a Autoridade Tributária é responsável por manter um programa para jovens com idades entre os 16 e os 18 anos que se encontrem a frequentar o ensino secundário. Os professores lecionam esta temática de forma voluntária cabendo à AT fornecer a

³¹ O Leãozinho. Programa de Sensibilização sobre o pagamento de impostos. Brasil.

Para saber mais sobre o programa de educação fiscal é possível consultar <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>

formação necessária. Os alunos também auxiliam pessoas carentes, idosos e portadores de deficiência, no preenchimento das suas declarações fiscais.

- **Estados Unidos da América**

Os Estados Unidos da América têm o sistema de Educação Fiscal mais antigo. Em 1954, foi criado o “*Understanding Taxes*”³² pela *Internal Revenue Service (IRS)*, com o objetivo de abranger estudantes do ensino secundário, com idades entre os 14 e os 18 anos, tornou-se então obrigatório a Educação Financeira, nas escolas secundárias de mais de metade dos Estados, com o objetivo de preparar os jovens para a vida adulta.

O Conselho Nacional de Educação Económica (*National Council of Economic Education*) é responsável pelo desenvolvimento do material didático de suporte e coloca à disposição ferramentas de suporte online, “*Teachers site*” e “*Students site*”.

O Banco Central Norte Americano (*Federal Reserve*) faz a análise sobre os programas de Educação Fiscal direcionados aos trabalhadores, estudantes e à população como um todo. Existem outras instituições governamentais envolvidas que oferecem recursos *online* para educadores e elaboradores de programas de Educação Fiscal, promovem eventos, organizam publicações académicas, entre outras.

Ásia

- **Coreia do Sul**

A iniciativa tomada pelo Serviço Nacional de Impostos (*The National Tax Service*) e *National Tax Officials Training Institute (NTOTI)* da Coreia do Sul tem como objetivo auxiliar as pequenas empresas e empresários em nome individual com as suas obrigações fiscais. O curso consiste em 20 aulas estratificadas por tipos de impostos, sendo fornecidos livros e outros tipos de materiais de apoio, de forma a esclarecer dúvidas sobre as matérias fiscais.

- **Japão**

O Japão tem como principal objetivo informar os futuros contribuintes do sistema fiscal e dos impostos. Este ainda fornece informação sobre o orçamento público, défice fiscal

³² Disponível para consulta em: <https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/index.jsp>

e ainda é colocada uma questão sobre como o sistema fiscal deverá ser estruturado de forma a cumprir os objetivos.

- **Singapura**

Em 2007, o *Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS)*, criou uma plataforma denominada “*No-Filing Service*” (NFS), que tem como objetivo facilitar o cumprimento das obrigações fiscais das pessoas singulares, de forma gratuita. Esta plataforma informa o trabalhador de que a entidade patronal transmitiu a informação sobre a remuneração do trabalhador e das respetivas deduções à Autoridade Tributária. Assim, o trabalhador não necessita de preencher a sua declaração de rendimento, a não ser que este possua rendimentos adicionais ou alterações nos mesmos.

Europa

Desde a década de 50, a Europa começou a mostrar-se preocupada com esta temática. Tendo sido os países nórdicos pioneiros na criação efetiva de programas de Educação Fiscal, nomeadamente a Dinamarca e a Suécia. Porém, o programa de Educação Fiscal de destaque na Europa é o “*Red Box*”, realizado no Reino Unido.

- **Espanha**

Em Espanha, a missão da Agência Tributária Espanhola é conseguir uma correta aplicação do sistema tributário estadual e aduaneiro. Para tal, foi definido uma estratégia de incentivo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias por parte dos contribuintes. Nesse sentido, foram estabelecidos dois objetivos de atuação fundamentais:

- A prestação de serviços de informação e assistência aos contribuintes, cujo intuito é minimizar os custos indiretos associados ao cumprimento das obrigações tributárias;
- A deteção e prevenção dos incumprimentos fiscais mediante atuações de controlo;

Deste modo, a Educação Fiscal é um objetivo compartilhado, sendo o produto da colaboração entre o Instituto de Estudos Fiscais e a Autoridade Tributária, baseando-se no “*Programa de Educação Cívico-Tributária*”, cuja principal ferramenta é o Portal de Educação Cívico-Tributária.

De acordo com Palma e Pita (2015, pp.29-62), os programas desenvolvidos pela Autoridade Tributária não se encontram inseridos no sistema de educação formal. São exemplos de alguns destes projetos:

- Em 1980, o Ministério das Finanças editou o livro “*La Hacienda de Todos*” com o objetivo de expor os valores e princípios presentes na Constituição Espanhola, bem como a história e o papel da Fazenda Pública; Em 1985, agora com a parceria do Ministério da Economia foi publicado outro livro onde era explicada a finalidade dos impostos.
- Em 2002, foi criado um grupo de trabalho de Educação Fiscal com o objetivo de recolher, analisar informação sobre o trabalho realizado noutros países em matéria de Educação Fiscal, desenvolver materiais didáticos através do *e-learning* de modo a permitir o acesso a professores e alunos a partir do portal da Autoridade Tributária e ainda desenvolver conteúdos de conferências direcionados para diferentes faixas etárias.
- Em 2005, a Educação Fiscal foi apontada, pelo Ministério das Finanças ao Conselho de Ministros, como uma das soluções para o combate à Fraude e Evasão Fiscal, passando a integrar o “Plano de Luta contra a Fraude Fiscal”.

- **Reino Unido**

O programa de Educação Fiscal de destaque na Europa é o “*Red Box*”, realizado no Reino Unido. Este projeto foi constituído por três departamentos pertencentes ao Ministério das Finanças (*Chancellor of the Exchequer*) – impostos diretos (*The Inland Revenue*), impostos indiretos (*Customs & Excise*) e política económica e financeira (*The Treasury*) – criaram uma comissão especializada denominada *Project Board*, da qual resultou o programa educativo “*The Red Box*”.

Este projeto foi realizado em parceria com a Administração Educativa (*Qualifications and Curriculum Authority – QCA*) através de um projeto piloto implementados nas escolas. Tal consistia em duas páginas *web* com material didático de suporte para professores lecionarem alunos do ensino básico e secundário. Esta página *web* ainda contém glossário com terminologia fiscal e um *link* onde consta o orçamento público incentivando o interesse dos cidadãos.

A outra vertente baseia-se num jogo no qual os utilizadores gerem os serviços públicos e o dinheiro arrecadado pelo Estado. Esta metodologia visa colocar os futuros

contribuintes cientes das informações sobre o orçamento público, os impostos, a economia paralela e a fraude fiscal, mas essencialmente manter uma relação harmoniosa com a Autoridade Tributária ao ter conhecimento do seu funcionamento e das suas funções. (Pereira e Cruz, 2016)

No entanto, houve uma necessidade de alteração e substituição do programa de Educação Fiscal no Reino Unido, sendo que estas mudanças assentaram fundamentalmente em novo material didático, mas também num aumento da abrangência das faixas etárias envolvidas. Assim, foi criado o denominado “*The Big Blue Office*” que consiste numa página web com jogos e desenhos animados e outra página web “*Tax Matters*”, destinada a um público-alvo mais velho.

- **Suécia**

A Suécia é considerada um dos países europeus pioneiros no desenvolvimento dos programas de Educação Fiscal, voltados principalmente para a sensibilização da classe etária entre os 14 e os 20 anos, considerados pelo país como “os futuros contribuintes”. Estes programas incidem principalmente acerca das funções socioeconómicas dos impostos e do seu papel na sociedade.

Em 2002, o Governo da Suécia realizou um programa dirigido a um público mais jovem que consistia num anúncio televisivo sobre como seria a sociedade sem a exigência dos impostos complementando com informação sobre o destino acerca da distribuição da receita pública e a forma de alocação da mesma aos serviços públicos.

No ano de 2004, a campanha versou sobre a relação existente entre os impostos pagos e os benefícios públicos recebidos em troca, tais como a saúde, a educação, entre outros.

Oceânia

Na Oceânia a maioria dos programas de Educação Fiscal são criados para adolescentes e jovens adultos, com o intuito de haver uma transmissão clara de informação fiscal de forma a consciencializá-los para a função essencial da existência dos impostos e a importância do cumprimento dos mesmos.

- **Austrália**

Na Austrália, a Autoridade Tributária criou a *Client Education and Communication Unit* (CECU), unidade criada especificamente para desenvolver programas de Educação Fiscal. Nesse âmbito, foi projetado um programa com informações básicas

sobre o sistema fiscal, bem como a função social do imposto para jovens adolescentes, tendo posteriormente sido adaptado a jovens até aos 25 anos. A CECU é responsável por oferecer apoio aos centros educativos e apoio aos professores, tendo estes uma participação de carácter voluntário.

- **Nova Zelândia**

No caso da Nova Zelândia, a Administração Fiscal e o Ministério da Juventude são responsáveis pelo programa de Educação Fiscal do país, cujo objetivo é preparar adolescentes e jovens, desde os 13 aos 25 anos, para a vida adulta. O programa consiste na transmissão de informação fiscal útil para o cumprimento das obrigações fiscais.

1.2.5 “*TAX MORALE – WHAT DRIVES PEOPLE AND BUSINESSES TO PAY TAX?*”

O recente estudo da OCDE intitulado por “*Tax Morale – What Drives People and Businesses to Pay Tax?*” publicado em 11 de setembro de 2019, apresenta conclusões sobre a moralidade fiscal presente na sociedade mundial. Este estudo para além de aferir o grau de moralidade dos contribuintes, procurou também conhecer os motivos e características que pudessem influenciar as respostas dos inquiridos.

Os resultados permitem afirmar que os países membros da OCDE e da América do Sul apresentam valores mais elevados de consciência fiscal, onde 70% da população afirma que nunca iria falhar com as suas obrigações fiscais e conseqüentemente embustear a máquina fiscal, comparativamente aos 50% dos inquiridos nas economias africanas e da Europa de Leste.

No estudo publicado pela OCDE, como segunda evidência relativamente a fatores socioeconómicos, foi referido o facto dos países onde o quociente entre o nível de impostos e o PIB são mais elevados têm contribuintes com um maior grau de consciência fiscal.

Para além disto, este estudo vem confirmar alguns resultados já publicados anteriormente relativos ao impacto de fatores socioeconómicos e institucionais na moralidade fiscal dos cidadãos. Deste modo, a moralidade dos indivíduos pode ser explicada por um maior grau de educação, onde aqueles que possuem níveis de escolaridade mais elevados apresentam atitudes mais positivas relativamente ao cumprimento dos seus deveres fiscais, visto terem maior propensão para compreender o papel dos impostos no funcionamento da economia.

Mais ainda, o género dos inquiridos também é uma determinante explicativa, pelo facto das mulheres apresentarem maior civismo fiscal comparativamente aos indivíduos do sexo masculino. Assim como, indivíduos mais velhos apresentam maiores níveis de moralidade fiscal quando comparados com indivíduos mais jovens.

O fator religioso também foi evidenciado no estudo como uma determinante explicativa. Os indivíduos com crenças religiosas apresentam comportamentos mais honestos relativamente aos rendimentos declarados e ao pagamento dos impostos, comparativamente com aqueles que não possuem qualquer cultura religiosa.

Para além destas determinantes sociais, também é evidenciado pelo estudo que os cidadãos residentes num país estão mais predispostos a pagar impostos nesse mesmo país do que os cidadãos não residentes.

Os referidos contribuintes deste estudo identificaram a necessidade de uma redistribuição fiscal através de impostos progressivos, ou seja, os governos de cada país devem taxar os indivíduos com maiores rendimentos para apoiar os mais desfavorecidos.

Neste estudo os fatores institucionais são também referidos como explicativos da moralidade fiscal presente nos indivíduos, assim políticas governamentais e a sua implementação têm também impacto significativo na consciência fiscal.

As conclusões retiradas do estudo apresentado referem que os indivíduos acreditam que viver numa sociedade meritocrática tem valores significativamente mais elevados de consciência fiscal. Entenda-se por meritocracia, o facto do governo auxiliar na criação de uma sociedade baseada no ideal de organização social, onde se procura promover os indivíduos nos diferentes espaços sociais, em função do seu mérito e esforço e não na origem social, desta forma criando oportunidades que estão acessíveis a todos.

Para além disto, os supracitados indivíduos percecionam a democracia como o melhor sistema de governação para o seu país, tendem a refletir como sendo injustificável o ato de embustear o Estado através da falta de entrega de impostos.

Assim como, os cidadãos que acreditam no seu governo exibem valores mais altos de moralidade fiscal comparativamente com os cidadãos descrentes e que possuem uma relação conturbada com o mesmo. É de salientar que a confiança no executivo governamental é fortalecida na efetividade do Estado em garantir as suas promessas.

Conforme destacado nas respostas sobre este relatório, existe a necessidade de pesquisa sobre a perceção dos contribuintes sobre a justiça do sistema fiscal e de que forma esta pode influenciar a moralidade fiscal dos cidadãos contribuintes.

Em conclusão, o fio condutor de todos os fatores evidenciados, o desempenho do governo e a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos geram consciência fiscal na sociedade face à temática dos impostos.

2.1 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal tem assumido um papel de relevo na vertente de competitividade e atratividade entre países, a partir da segunda metade dos anos 90, potenciada pela globalização e, na Europa, pela criação da Zona Euro e a conseqüente impossibilidade dos países membros disporem de instrumentos que permitam ganhar (ainda que artificialmente) competitividade, como as políticas monetária e cambial.

A literatura referente à Economia Clássica Liberal³³ defendia e estipulava a importância de o mercado ter o mínimo de intervenção possível no campo económico. No entanto, gradualmente, foi sendo reconhecida a necessidade de interferência do governo no âmbito económico, controlando excessos danosos contra o país. Assim, são tomadas ações por parte do governo com o intuito de ajustar os seus níveis de gastos, pretendendo monitorizar e influenciar a economia de um país, revelando a implementação da política fiscal adotada pelo Estado.

³³ Adam Smith começou a destacar-se no estudo da economia, pela sua atitude liberal e defesa do não intervencionismo. No final do século XVIII surgiu a teoria clássica, que defendia a não intervenção do Estado no normal funcionamento da atividade económica, sendo o equilíbrio económico do mercado estabelecido pela lei da procura e da oferta.

Basicamente, a articulação da política fiscal através da efetiva arrecadação de impostos, procura aplicar os seus recursos da forma mais racional e eficaz possível. Assim, uma maior arrecadação de impostos irá influenciar diretamente a disponibilidade de recursos financeiros no mercado, provocando uma redução no rendimento disponível dos contribuintes, que poderiam ser canalizados ao consumo ou à poupança.

Segundo Reis (2017),

Há um ramo da macroeconomia e economia pública que estuda exatamente qual a maneira mais eficiente de recolher impostos. Há até alguns impostos (chamados impostos pigouvianos) que podem melhorar o funcionamento da economia no caso de haver externalidades, como poluição ou congestionamento. Neste caso, ao introduzirmos um imposto estamos a melhorar a eficiência económica pois estamos a aproximar o custo privado do custo social de determinada atividade económica.

A necessidade de receita tem ditado o nascimento de algumas taxas e impostos, criados debaixo da promessa de que seriam “provisórios”, “temporários” ou “extraordinários”. No entanto, o facto de um novo imposto ser lançado com tempo de validade não dá garantias sobre o dia em que deixa de ser cobrado, sendo que continuam a pesar na carga fiscal.³⁴ Por isso, para os contribuintes existem duas premissas: imposto que suba nunca mais desce e o conceito de impostos temporários significa que são para a vida.

Segundo Lobo (2018),

Grande parte da responsabilidade por este estado de coisas reside no sistema de gestão financeira do Estado. Princípios orçamentais como o da não consignação ou o modelo de gestão de caixa, que simplesmente se preocupa com a relação acrítica entre o volume total de receita e de despesa não promovem a criação de modelos de responsabilização direta entre o que se cobra e o que se gasta.

O sistema fiscal português deve ambicionar a promoção da equidade, da eficiência e transparência num contexto de grande mobilidade dos fatores trabalho e capital, mas também, ter em atenção a competitividade.

Ao nível da política fiscal, o objetivo do Governo é o de manter a estabilidade dos principais impostos, promovendo o crescimento da economia e do emprego, garantindo assim o aumento da eficiência no apoio a objetivos setoriais.

³⁴ Disponível para consulta em: <http://apps.expresso.pt/economia/2016-11-26-Impostos-provisorios-que-permanecem>

No entanto, como na realidade há uma série de imperfeições de mercado, torna-se necessário um governo capaz de garantir bens públicos como segurança, justiça e outras infraestruturas (estradas ou ferrovias) necessárias para o funcionamento da atividade económica.

Além disso, o governo também tem preocupações redistributivas, em setores como a saúde e educação, com o objetivo de assegurar um acesso universal e de igualdade de oportunidades. Portanto, é importante uma política fiscal que assegure o financiamento de todas estas atividades.

2.1.1 INTERVENÇÃO DA SOCIEDADE NA POLÍTICA FISCAL – PAPEL ATIVO DO CIDADÃO

Orçamento Participativo (OPP)

O Estado permite ao cidadão ser responsável pela escolha da alocação de recursos públicos em diferentes áreas de governação, com o objetivo de criação de bem-estar e desenvolvimento da sociedade. Deste modo, foi criado um orçamento no qual serão apoiados projetos através de propostas de investimento apresentadas pelos cidadãos, denominado orçamento participativo (OPP).

O OPP é um processo democrático deliberativo, direto e universal, através do qual os cidadãos apresentam propostas de investimento e escolhem, através de voto, quais os projetos que devem ser implementados em diferentes áreas de governação.

As propostas ao OPP são ideias concretas para investimentos em qualquer área da governação. As pessoas podem participar apresentando propostas no portal do OPP ou em encontros participativos em diferentes locais do país, e votando nos projetos da sua preferência. Podem participar no OPP todos os cidadãos nacionais com idade igual ou superior a 18 anos.

O OPP abrange a totalidade do território português, podem ser apresentadas propostas de âmbito territorial diferenciado: 1 de âmbito nacional; 1 por cada uma das áreas das NUT II (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve); 1 por cada Região Autónoma. Assim, cada região do país terá sempre assegurada a existência de projetos vencedores do OPP no seu território.

Como referido acima, a sociedade pode participar no orçamento participativo apresentando propostas no portal do OPP ou em encontros participativos em diferentes locais do país, e votando nos projetos da sua preferência.

No ano de 2017, segundo dados divulgados no *site* do OPP, realizaram-se 50 encontros participativos e contaram com a participação de 2.500 pessoas.

Os cidadãos escolheram de entre 599 projetos, nacionais e regionais, como investir 3 milhões de euros do Orçamento do Estado. Registaram-se, praticamente 80.000 votos, que ditaram 38 projetos vencedores da I Edição do OPP, em 2017.

Orçamento Participativo Jovem (OPJovem)

No intuito de promover a interação dos jovens nesta iniciativa foi criado o orçamento participativo jovem (OP Jovem), é um processo de participação democrática no âmbito do qual os cidadãos com idades entre os 14 e os 30 anos, inclusive, podem apresentar e decidir projetos de investimento público. O Governo compromete-se a respeitar a decisão dos participantes, executando os investimentos vencedores.

As propostas apresentadas pelos cidadãos têm de cumprir determinados requisitos que estão estipulados nos critérios de validação. Após análise de concordância com todas as regras estipuladas, as propostas passam à fase de aprovação. As propostas apresentadas no OPP e no OP Jovem, simultaneamente, não podem:

- Implicar a construção de infraestruturas;
- Configurar pedidos de apoio, venda de serviços ou prestações de serviços, designadamente por estarem protegidas por direitos de propriedade intelectual;
- Contrariar o Programa de Governo ou projetos e programas em curso nas diferentes áreas de políticas públicas;
- Ser tecnicamente inexecutáveis;
- Ser demasiado genéricas ou muito abrangentes, não permitindo a sua adaptação a projeto;
- Ultrapassar o montante de 300 mil euros, no caso de OP, e 100 mil euros, no caso de OP Jovem;
- Ter impacto em apenas um município, no caso de propostas de âmbito regional, ou ter impacto em apenas uma região, no caso de propostas de âmbito nacional;

- Enquadrar-se na esfera do direito de petição ou configurar apenas meras alterações legislativas.

O Orçamento Participativo permite o envolvimento dos cidadãos, na gestão dos recursos públicos para garantir a continuidade da execução do mesmo em 2019. A divisão deste valor será feita da mesma forma que previa a Lei do Orçamento do Estado para 2018 (OE2018). Desta forma, é inscrita em dotação específica centralizada no Ministério das Finanças ficando definido que, dos cinco milhões de euros atribuídos, “10% devem ser canalizados a projetos do Orçamento Participativo Jovem”.

O orçamento participativo permite o envolvimento dos cidadãos, na gestão dos recursos públicos, através do destino do investimento de 5 milhões de euros. Segundo a agência Lusa, a divisão deste valor será feita, em 2019, da mesma forma que previa a lei do Orçamento do Estado para 2018 (OE2018), definindo que, dos cinco milhões de euros, "10% devem ser atribuídos a projetos do OPJP".

Orçamento Participativo das Escolas (OPEscolas)

O orçamento participativo das Escolas teve início em 2017 e é uma iniciativa que permite aos estudantes do 3º ciclo do ensino básico e dos estudantes do ensino secundário de qualquer estabelecimento público participarem nas decisões da escola, através de um processo democrático, com várias etapas, onde apresentam propostas para melhorar o respetivo estabelecimento de ensino.

O OPEscolas é financiado pelo Orçamento do Estado, devendo a dotação de cada escola ser atribuída em função do número de estudantes do 3º ciclo do ensino básico e do número de estudantes do ensino secundário que a frequentarem. O valor mínimo do OPEscolas é de € 500, e destina-se a estabelecimentos de ensino público com um número de estudantes inferior a 500. No caso de escolas com mais de 500 estudantes destes ciclos é atribuído € 1 por cada aluno.³⁵

Os principais objetivos do OPEscolas são estimular a participação democrática dos estudantes, valorizando as suas opiniões e a sua capacidade argumentativa, de reflexão e de mobilização coletiva, assim como o conhecimento prático de alguns mecanismos

³⁵ Marques, A. C. L. A transparência Orçamental e os Orçamentos Participativos como medidas para estimular a Cidadania Fiscal – o caso de Portugal. Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia. Pag.91

básicos da vida democrática, combater o défice de confiança e o afastamento dos cidadãos, sobretudo os mais jovens, relativamente às instituições democráticas e reforçar a gestão democrática das escolas, estimulando a participação dos estudantes. Consequentemente pretende fomentar o espírito de iniciativa e a cidadania dos estudantes.

Na primeira edição do OPEscolas, participaram mais de 200 mil alunos, foram apresentadas 4731 propostas pelos estudantes, tendo sido aplicado um milhão de euros do Orçamento do Estado. Neste sentido, considerou-se uma medida eficaz para a responsabilização dos estudantes por aquilo que é público, e, portanto, verificada a sua eficácia foi dada continuidade à iniciativa.

2.2 PLANEAMENTO FISCAL

Os cidadãos esperam do Estado que este cumpra a sua função, garantindo os serviços de saúde, de educação e a segurança social. No entanto, para o Estado cumprir as expectativas dos cidadãos, essa relação é materializada com o nascimento da obrigação de pagar impostos, visto que estes são o contributo económico indispensável de todos os cidadãos para a manutenção de uma comunidade organizada e os direitos, liberdades e garantias individuais.

Segundo Marques e Carneiro (2015, pág. 51), é através desta relação entre os cidadãos e o Estado, pela necessidade de financiamento através dos impostos cobrados, que nasce a preocupação de gerir os encargos fiscais a suportar, através do Planeamento Fiscal.

Os Estados foram obrigados a rever os seus sistemas fiscais tradicionais para fazerem face ao fenómeno da fraude e evasão fiscais, em particular aos esquemas de planeamento fiscal abusivos criados pelos próprios contribuintes com o propósito de elidir o pagamento de impostos.

Segundo a mesma fonte, a fórmula de Diogo Leite de Campos sintetiza o conceito de planeamento fiscal como um direito fundamental, onde os contribuintes têm em vista diminuir o imposto a pagar de acordo com a lei existente da prática do facto tributário.

O planeamento fiscal consiste na prática de atos de poupança fiscal (*tax planning*), tendo como objetivo a diminuição do pagamento de tributos. A poupança fiscal é um direito do contribuinte que assenta no princípio constitucional da liberdade de iniciativa económica (art.º 61, n.º1 CRP).

Existem três vias possíveis para os contribuintes se colocarem ao abrigo do pagamento de impostos, vias legais, vias antijurídicas e vias ilícitas que podem constituir crimes ou contraordenações fiscais.

- *Intra Legem* – Quando a poupança fiscal é expressa ou implicitamente querida pelo legislador que estabelece normas negativas de tributação, como exclusões tributárias;
- *Extra Legem* – Elisão Fiscal (“*tax avoidance*”), neste caso, a poupança verifica-se através da utilização de negócios jurídicos que não estão previstos nas normas de incidência fiscal;
- *Contra Legem* – Evasão Fiscal (“*tax evasion*”), a poupança fiscal é conseguida mediante atos ilícitos, que podem constituir crimes ou contraordenações fiscais.

O artigo 3.º do Decreto-Lei nº29/2008 de 25 de fevereiro considera como planeamento fiscal qualquer esquema ou atuação que determine ou se espere que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por um sujeito passivo de imposto, isto é, a redução, eliminação ou diferimento temporal de imposto ou a obtenção de benefício fiscal. Através do planeamento fiscal, tanto os particulares como as empresas procuram pagar menos impostos utilizando as normas mais apropriadas à sua real situação fiscal, atuando dentro do quadro jurídico existente.

Em matéria de poupança fiscal, as próprias leis tributárias contêm normas de desagravamento fiscal, exclusões tributárias, deduções específicas, abatimentos à matéria coletável, reporte de prejuízos, isenções fiscais, benefícios fiscais e zonas francas de baixa tributação.³⁶

³⁶ Amorim, J. C. (2007). *Algumas Medidas de Combate à Evasão Fiscal*. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 12. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

Por fim, o planeamento fiscal consiste na possibilidade de redução da carga fiscal aplicável consoante a escolha comportamental, tendo em conta uma panóplia de soluções que lhe são proporcionadas pelo ordenamento jurídico. Ou seja, não é, em si mesmo, um ato ilícito, mas de poupança fiscal e de gestão tributária, tal como salienta Freitas Pereira, “*é inerente à racionalidade económica a minimização dos impostos a suportar.*”³⁷

2.2.1 “*TAX AVOIDANCE*” – ELISÃO FISCAL³⁸

O planeamento fiscal ilícito ou *tax avoidance* (também o conhecido pela expressão em latim *extra legem*) corresponde a todo o tipo de atos de elisão fiscal (do latim *elidere*, eliminar, suprimir) traduz-se na “*intenção manifesta de tornear o ordenamento jurídico-tributário*”. Assim, o planeamento fiscal ilícito consiste na utilização de expedientes para fugir à previsão legal e, por conseguinte, na realização de negócios jurídicos fiscalmente menos oneroso.

Segundo Amorim (2007, pp.12-13), tratam-se de “*negócios jurídicos fiscalmente menos onerosos que apesar de lícitos são negócios antijurídicos*”, não havendo violação direta e frontal das normas jurídicas, “*os contribuintes utilizam expedientes que fogem à previsão legal das normas tributárias*”, nomeadamente, através da habilidade fiscal ou negócio de destreza fiscal que consiste na realização de negócios que escapam às normas de incidência fiscal ou no exercício de certas práticas contabilísticas que são favoráveis às empresas ou a determinados negócios jurídicos.

³⁷ Pereira, F. (2007). *Fiscalidade*, 2ª ed. Almedina, p.401.

³⁸ Moreira, A. M. (2003) *Apud* Marques e Carneiro

The terms "tax avoidance" and "tax evasion" are often used interchangeably, but they are very different concepts. Basically, tax avoidance is legal, while tax evasion is not.

Tax avoidance is the legitimate minimizing of taxes, using methods included in the tax code. Businesses avoid taxes by taking all legitimate deductions and by sheltering income from taxes by setting up employee retirement plans and other means.

Tax evasion, on the other hand, is the illegal practice of not paying taxes, by not reporting income, reporting expenses not legally allowed, or by not paying taxes owed. In this situation, the phrase "ignorance of the law is no excuse" comes to mind.

Disponível em: <https://www.thebalancesmb.com/tax-avoidance-vs-evasion-397671>

No planeamento fiscal abusivo não chega a nascer obrigação tributária. A prática ocorre sempre antes da realização da hipótese de incidência tributária, ou seja, o facto tributário não se constitui ou, constituindo-se a obrigação de pagamento de imposto, esta não chega a desencadear-se por aplicação, por exemplo, de uma isenção.³⁹

Existem dois tipos de planeamento fiscal abusivo, a induzida pela lei e a lacuna da lei. A primeira refere-se aos casos em que o próprio ordenamento jurídico promove a redução da tributação de empresas, como é o caso dos benefícios fiscais. A segunda utiliza eventuais “falhas legislativas” resultando numa menor tributação.

A redução de custos materiais, humanos e fiscais configura-se, *a priori*, como um ato de boa gestão conforme à lei, desde que, realizado por meios lícitos, inserindo-se no contexto do exercício pleno da liberdade e autonomia privada como um direito e garantia fundamental constitucionalmente protegidos.

A grande dificuldade com que se deparam as autoridades fiscais e os demais aplicadores da lei é saber como distinguir e identificar o limite de determinado procedimento, ato ou negócio é lícito e a partir de que momento se deve qualificar como abusivo.

2.2.2 “*TAX EVASION*” – EVASÃO FISCAL

O planeamento fiscal abusivo ou *tax evasion* (também conhecido pela expressão em latim *contra legem*) consiste em “*toda e qualquer ação ou omissão tendente a ilidir, reduzir e retardar o cumprimento de uma obrigação tributária*”.

A cada um destes crimes e contraordenações estão associados factos típicos, ilícitos, culposos e puníveis, tais como, falsidade na contabilidade, emissão de faturas falsas, apropriação de impostos de terceiros e falsificação de documentos. Todas estas práticas estão sujeitas a determinados tipos de penalizações, de acordo com a natureza da infração tributária, estando estas previstas no RGITA.

No RGITA não existe definição do conceito de evasão e fraudes fiscais. No entanto, representa, em sentido lato, todo o conjunto de crimes tributários, previstos legalmente nos art. 87º a 107.º do RGIT e fraude fiscal em sentido restrito, art. 103º do RGIT.

³⁹ Ferreira, R. M. F. e Pinto, C. S. (2009). *Contributos para uma reflexão sobre o fenómeno da evasão fiscal e meios anti evasivos*. Internacional Institute of Public Finance.

Nabais, (2006),

“ (...) a expressão evasão fiscal como sentido amplo que engloba tanto a evasão lícita, isto é, a elisão fiscal que constitui um abuso da liberdade de planeamento e gestão fiscais, como a evasão ilícita, ou seja, a evasão fiscal em sentido estrito (temos em vista a fuga aos impostos). Constituindo a fraude fiscal em sentido estrito a fraude que constitui crime fiscal.”

Para conseguir contornar os normativos legais, o contribuinte utiliza a possibilidade da lei poder ter alguma lacuna para seu usufruto ou benefício próprio, obrigando-se e defendendo-se, logicamente, com o princípio da tipicidade do qual somos defensores.

De forma a controlar e contornar esta fragilidade, prevenido estes crimes ou contraordenações, veio o legislador nacional implementar no nosso sistema jurídico a norma geral anti abuso, cláusulas específicas anti abuso nos vários códigos, bem como reforçou o estabelecido no RGITA. Esta cláusula visa todo o tipo de atos ou negócios jurídicos levados a cabo com o objetivo de obter, por meios artificiosos ou fraudulentos, uma vantagem fiscal.

Decorre assim do nº2 do artigo 38.º da LGT que são ineficazes no âmbito tributário os atos ou negócios jurídicos essencial ou principalmente dirigidos, por meio artificiosos ou fraudulentos e com abuso das formas jurídicas, à redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, atos ou negócios jurídicos de idêntico económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização desses meios, efetuando-se então a tributação de acordo com as normas aplicáveis na sua ausência e não se produzindo as vantagens fiscais referidas.

Resumidamente, segundo a LGT devem ser cumpridos três pressupostos:

- A redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos;
- A utilização de meios artificiosos ou fraudulentos;
- O abuso de normas jurídicas.

Esta cláusula foi aplicada no caso *Jerónimo Martins, SGPS*.⁴⁰ processo com decisão no Tribunal Central Administrativo, que resultou de prática ilícita da sociedade, que tentou eliminar a carga fiscal, transformando os juros sujeitos a tributação em dividendos dedutíveis.

Concluindo, somos capazes de aferir que quando encontramos uma situação de evasão fiscal ilícita esta é comumente tipificada como fraude fiscal, sendo este, um dos crimes tipificados no RGIT. No entanto, para proteção do sistema jurídico nacional, a cláusula anti abuso irá operar sempre que o legislador entenda que o contribuinte está a ter um comportamento suscetível de ser considerado planeamento fiscal abusivo.

2.3 PRÁTICA DE ATOS ILÍCITOS FISCAIS

A prática de atos ilícitos fiscais, entendidos também como infrações tributárias, consistem em “*todo o facto típico, ilícito e culposo declarado punível por lei tributária anterior*”, segundo o artigo 2º do RGIT.

A infração fiscal poderá traduzir-se numa fuga à obrigação de prestar os tributos, sendo que esta infração corresponde a todos “*(...) os comportamentos voluntários praticados pelos contribuintes com vista a evitar o pagamento de um imposto ou pelo menos a alcançar uma situação jurídico-fiscal mais favorável.*” Sendo que, conseqüentemente, quando os contribuintes tentam realizar esta poupança fiscal estarão a cometer um crime. Esse crime poderá traduzir-se em fraude fiscal, previsto e punido pelo artigo 103º do RGIT.

A infração fiscal acaba por se traduzir na violação de uma norma tributária que se encontre legalmente prevista. Mediante a natureza e a gravidade dessa infração, se aplicável, é qualificada quanto ao tipo de crime e as respetivas conseqüências previstas para punir essa violação.

Do ponto de vista económico, os impostos são meras reduções do rendimento disponível dos cidadãos. Embora o pagamento dos impostos seja visto com incómodo pelos contribuintes, é também considerado uma obrigação, da qual não podem abdicar.

⁴⁰ TCA, Processo nº04255/10, 15 de fevereiro de 2011.

A prática de atos ilícitos fiscais é influenciada por fatores demográficos, económicos, culturais e comportamentais (sociológicos e psicológicos, nomeadamente a moralidade tributária e a complexidade do sistema fiscal), como defendem Chau e Leung (2009). A nossa investigação, por sua vez, aborda o tema de forma conveniente e conclusiva para o incumprimento fiscal pelos contribuintes, sendo que, será incisivo no ponto de vista económico e comportamental.

O incumprimento fiscal de origem económica assume um papel determinante e é influenciado pela recessão ou crise económica, por um lado, diretamente relacionado com a origem e o nível de rendimentos dos contribuintes, isto é, pela fonte de rendimentos e pelo montante auferido pelos indivíduos, mas por outro lado, relacionado com as consequências e a penalização que advém do incumprimento fiscal.

Segundo estudos realizados, apresentado por Borrego *et al.* (2013), no que diz respeito à influência da fonte de rendimento como fator de incumprimento fiscal mostraram-se unânimes ao concluírem que, os trabalhadores dependentes, ou seja, os que trabalham por conta de outrem, são menos direcionados a cometer evasão fiscal do que os trabalhadores independentes. Para este facto foi indicada como razão a facilidade dos trabalhadores independentes conseguirem omitir o seu rendimento às autoridades fiscais, face aos trabalhadores dependentes, que vêm os seus rendimentos declarados pelas entidades patronais.

Adicionalmente, Chau e Leung (2009) afirmam que o incumprimento fiscal, por parte dos trabalhadores independentes pode estar ainda nos rendimentos não sujeitos a retenção, uma vez que não são tributados diretamente, tornam-se uma oportunidade de contornar o sistema fiscal e praticar incumprimento fiscal. Segundo Pinto (2016, p.14),

o montante de rendimento ou a alteração do mesmo é também por vezes uma razão para os contribuintes não cumprirem fiscalmente as suas obrigações. Este facto está diretamente ligado ao aumento da taxa de tributação resultante de um aumento do nível de rendimentos, isto é, torna-se um incentivo ao contribuinte declarar menos rendimento e portanto, a diminuir o nível de impostos ao seu encargo.

A penalização em caso de incumprimento fiscal está associada a uma multa paga pelos contribuintes, o que leva os contribuintes a serem coagidos e a ponderar o benefício resultante do incumprimento fiscal e a penalização que dela advém. Segundo Pinto (2016, p.14),

neste caso, a evasão fiscal torna-se ideal quando a relação custo-benefício positiva para os contribuintes, ou seja, quando a penalização é menor que o imposto a pagar se declarassem o seu verdadeiro rendimento.

Do ponto de vista comportamental, as atitudes e condutas dos indivíduos tendem a ser influenciadas pelo meio envolvente, ou seja, a padronização de comportamentos da sociedade. O comportamento de cada um é a reflexão da vida em sociedade e pode traduzir-se num problema para a administração fiscal ou num benefício, dependendo das atitudes sociais provenientes dos cidadãos.

O incumprimento fiscal de origem comportamental assume um papel determinante e é influenciado pela moralidade tributária dos contribuintes, por um lado, pela aceitação do dever de pagar impostos e por outro, pela complexidade do sistema fiscal. Ambos os fatores têm subjacente a diferenciação do nível de educação e conhecimento fiscal, conseqüentemente, ambos terão impacto na forma de pensamento dos contribuintes em que a sensibilidade para estas matérias é maior.

Os contribuintes são persuadidos pela sua moralidade tributária, isto é, a caracterização social e cultural do indivíduo é um fator influente no cumprimento fiscal. Segundo Chau e Leung (2009), referem que os valores éticos influenciados por normas sociais podem orientar os contribuintes de forma a não praticarem evasão fiscal, porque diferentes normas sociais e valores éticos irão criar diferentes incentivos para o cumprimento fiscal. Assim quanto maior a convivência numa sociedade cumpridora, menor será o risco de os cidadãos não cumprirem fiscalmente as suas obrigações.

Contudo, por vezes é difícil de prever os comportamentos dos contribuintes, visto que, a maior causa para o crescimento do incumprimento fiscal é a crescente insatisfação com a equidade do sistema fiscal, conhecida por equidade fiscal (Chau & Leung, 2009).

Adicionalmente concluíram, Chau e Leung, no sentido do equilíbrio das trocas que,

se os contribuintes verificarem que o pagamento dos impostos a que estão obrigados não lhes permite usufruir de contrapartidas que considerem justas, desenvolvem um sentimento de injustiça para com o sistema fiscal e por isso são mais propensos a não cumprir fiscalmente as suas obrigações ao contrário do que era esperado caso considerassem o sistema fiscal justo.

Assim, cabe ao Estado definir uma política contributiva capaz de promover equidade fiscal. Deste modo, a maior determinante da evasão fiscal, por parte dos cidadãos, será mitigada e uma maior colheita de receitas provenientes de impostos será assegurada.

Ao fator apresentado, intrinsecamente junta-se o fator da educação e do conhecimento fiscal obtido durante a vida de cada cidadão. Por isso, deve ser dada importância desde cedo da transmissão de conhecimentos fiscal, mas acima de tudo, da percepção dos impostos no cotidiano. De acordo com Chan *et al.* (2000),

há uma ligação positiva entre o conhecimento fiscal e a atitude do contribuinte, isto é, um nível elevado de conhecimento fiscal está diretamente relacionado com um maior cumprimento fiscal, havendo desta forma, um risco reduzido de incumprimento fiscal.

A complexidade do sistema fiscal pode definir-se como a dificuldade que os contribuintes têm em interpretar a legislação fiscal ou a dificuldade em cumprir a mesma, como o preenchimento das obrigações tributárias. De acordo com a opinião de Reis, (2016 *apud* Jackson & Milliron, 2002),

quando existem detalhes excessivos para o cálculo e interpretação dos impostos, é provável que os contribuintes incorram em incumprimento fiscal, sendo necessário simplificar e clarificar as normas para que os contribuintes possam entender as regras pelas quais estão a ser tributados e deste modo, reforçar o cumprimento fiscal.

Adicionalmente, conclui-se que a complexidade do sistema fiscal aumenta à medida que o número de critérios especificados pela legislação tributária aumenta, conduzindo à dificuldade de interpretação das normas pelos contribuintes e conseqüentemente ao aumento do incumprimento fiscal.

Chan *et al.* (2000, pp. 97-98) explicam que os contribuintes com mais educação e conhecimento fiscal podem ser mais conscientes das oportunidades de não cumprimento, mas o seu potencial para uma melhor compreensão do sistema fiscal e um maior nível de desenvolvimento moral promove uma atitude mais favorável do contribuinte e um melhor cumprimento.

No âmbito fiscal, a proteção do bem jurídico é necessária para tutelar as expectativas que a comunidade tem na manutenção da existência daquela determinada norma. Visto que, o comportamento do infrator será lesivo para os cofres do Estado, enquanto personificação da sociedade, e para os demais contribuintes que ver-se-ão prejudicados. Uma vez que o Estado não se consegue autofinanciar, não conseguirá responder às necessidades coletivas e por isso, pretende-se desincentivar o incumprimento dos deveres fiscais dos contribuintes. Segundo Azevedo (2014, p.53)

(...) o número de processos executivos disparou face à dificuldade que os cidadãos têm em conseguir cumprir com as suas obrigações. Aliado a este desespero e necessidade financeira temos uma sociedade descontente com o executivo pela aprovação de medidas de austeridade que dificultam ainda mais a sobrevivência e a conservação do estilo de vida que o comum cidadão estaria acostumado – o cidadão vê assim uma oportunidade fácil em embustear o Estado e tentar recuperar aquilo que pensa ser-lhe devido.

A mesma autora acrescenta ainda que, deverá o Estado pautar pela consciencialização daqueles no sentido de levar o contribuinte a compreender as consequências negativas dos comportamentos desviantes. Segundo (Santos, 2010) “a falta de entendimento do conteúdo concreto das contraprestações que correspondem à obrigação fiscal provoca que a violação das leis tributárias não seja sofrida como falta moral”. A entrega do tributo, tal como legalmente prevista nas normas tributárias, será também indispensável para a arrecadação das receitas fiscais.

Assim, depreende-se que a não assimilação por parte do contribuinte dos seus deveres fiscais, impossibilita a sua atitude voluntária de cumprimento das mesmas, devido apenas à ausência de consciência da sua responsabilidade. Deste modo, será através da instrução fiscal conjuntamente com uma maior moralidade fiscal que o Estado conseguirá obter, de forma não coerciva, o financiamento para o normal funcionamento da sua estrutura.

2.4 ANÁLISE DE CUSTOS/BENEFÍCIOS DE BOA/MÁ POLÍTICA FISCAL

A política fiscal diz respeito à administração das receitas e gastos de um país, tal como todos os cidadãos, o governo também tem receitas e despesas à sua responsabilidade e precisa de saber administrá-los de forma a apresentar um bom controlo das mesmas. Fazendo uma racional comparação, tal como os cidadãos têm filhos ao seu encargo, o Estado tem a sociedade em geral.

Adicionalmente, podemos também fazer a comparação entre a máquina pública e as empresas, é possível compreender facilmente que o princípio administrativo de ambas as partes seguem o mesmo princípio operacional. Tal como as empresas têm que pagar aos seus colaboradores, também o governo tem à sua responsabilidade os salários da função pública.

Com efeito, a necessidade de recursos financeiros por parte do Estado conduz a uma maior carga fiscal, realidade que pode aguçar os propósitos fraudulentos de algumas categorias de contribuintes. Na verdade, e sem prejuízo da maior eficácia revelada pelos serviços fiscais para combater os fenómenos de fraude e evasão fiscais, há que reconhecer que estas condutas existirão sempre, pelo que é fundamental criar uma cultura de cumprimento espontâneo, livre e consciente das obrigações tributárias.⁴¹

Relembrando, o Estado tem como principal fonte de receita os impostos cobrados aos contribuintes. Esta receita é apelidada de receita fiscal e deve ser gerida e aplicada em infraestruturas e serviços públicos, de forma a uma melhoria contínua na qualidade de vida e dos serviços prestados e dos quais a população beneficia. No entanto, o Estado deve ter preocupações como a redistribuição, através de ajudas aos que têm menor capacidade contributiva, na integração dos mesmos na sociedade e na disponibilização dos mesmos direitos a toda a população.

Citando Isabel do Carmo no *Público*, o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a escola pública funcionam como almofadas de segurança, o que significa que para estes serviços existirem têm que ser financiados pelo Orçamento Geral do Estado.

⁴¹ Martins, J. A. A transparência Orçamental e os Orçamentos Participativos como medidas para estimular a Cidadania Fiscal – o caso de Portugal. Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia. Pag.101

Após a II Guerra Mundial, nos países europeus foi desenvolvido um novo paradigma em relação aos impostos. Deixaram de ser apenas para sustentar o aparelho da administração pública e da defesa e segurança, para serem também uma forma de redistribuição tornando a desigualdade de nascimento menos desigual.⁴²

Desta forma, as pessoas terão a confiança necessária para investir num país, que aplique uma política fiscal em que os gastos não sejam superiores às receitas, traduzindo-se num país apelativo ao investimento e ao desenvolvimento sustentável.

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*

*A simple cost-benefit analysis is likely to show that chasing many potential taxpayers whose contribution would likely be minimal drains more resources than it brings in. However, engaging and educating them can help to strengthen feelings of responsibility and identity to the state.*⁴³

A obrigação de pagar impostos é um dever de cidadania, mas a complexidade normativa, procedimental e processual dos sistemas fiscais ganhou uma expressão tão elevada que existe uma faixa de contribuintes que evidencia profunda insatisfação e desinteresse pelo dever de cumprir as obrigações fiscais.⁴⁴

Durante os anos de crise económica foi aplicada uma Política Fiscal Restritiva para reverter uma situação de recessão, evitando uma pressão inflacionária. As medidas aplicadas em consequência desta Política Fiscal passaram pelo aumento da carga tributária e a diminuição dos gastos públicos.

⁴² Do Carmo, I. *Pobres, quase – pobres e marés negras*. Jornal Público. 18 de dezembro de 2018. Disponível para consulta em:

<https://www.publico.pt/2018/12/18/sociedade/opiniao/pobres-quase-pobres-mares-negras-1854348>

⁴³ É provável que uma simples análise de custo-benefício mostre que perseguir muitos potenciais contribuintes, cuja contribuição provavelmente seria mínima, consome mais recursos do que aqueles que gera. No entanto, envolvê-los e educá-los pode ajudar a fortalecer sentimentos de responsabilidade e identidade para o Estado. (Tradução livre do autor).

⁴⁴ Martins, J. A. A transparência Orçamental e os Orçamentos Participativos como medidas para estimular a Cidadania Fiscal – o caso de Portugal. Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia.

Atualmente, os governos tendem a evitar este cenário o máximo possível, devido ao impacto refletivo diretamente na qualidade de vida da população, nomeadamente, no poder de compra.

O combate à fraude e evasão é um dos objetivos estratégicos fundamentais de qualquer administração fiscal. A fraude e evasão comprometem seriamente a capacidade dos recursos públicos e a estabilidade dos sistemas económicos, introduzindo ainda fatores de distorção da concorrência nos setores de atividade onde se inserem e na economia geral, para além das razões de natureza económica, existem também repercussões ao nível da aplicação do princípio da equidade e da justiça tributária, uma vez que os incumpridores prejudicam os interesses da maioria dos contribuintes que cumprem as suas obrigações fiscais.

Nesse sentido, a A.T., através da Inspeção Tributária e Aduaneira, orientou a sua atuação de forma a identificar e detetar, de modo cada vez mais célere, novas condutas fraudulentas potenciadas pela globalização da economia e pelos novos modelos de negócio, bem como a prática de operações ilícitas e esquemas de planeamento fiscal abusivo, intensificando ainda a sua atuação em áreas de elevada complexidade e no combate à economia paralela.⁴⁵

O cálculo (ou a quantificação) da economia paralela (também conhecida por economia não registada) é muito importante para verificar a situação do sistema tributário de um país. No entanto, esta economia é de grande dificuldade de avaliação, visto que, não existem muitos elementos para a poder determinar.

Em 2016, um estudo realizado por Gabriel Zucman⁴⁶ sobre a riqueza em *offshores* representa 8,6 biliões de dólares. Mas o curioso deste estudo são os dados relativos a Portugal. Segundo dados revelados por este autor, Portugal é o campeão da evasão fiscal na Europa, com 37,1% da riqueza em paraísos fiscais. A Grécia está em segundo lugar, com 25,8% do PIB, a Irlanda com 19,5% e a França 18,1%. Alemanha e Reino Unido apresentam valores de, respetivamente, 15,5% e 17,1%.

⁴⁵ Relatório de Atividades Desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras”, 2018-2020.

⁴⁶ Gabriel Zucman, professor académico na Universidade de Berkeley é um economista francês. A sua obra a “A Riqueza Oculta das Nações” (Temas e Debates, 2014) fez furor, colocando-o como uma referência mundial nos estudos sobre evasão fiscal e fuga ao fisco.

O professor e autor do estudo afirma que “*Quando se olha para a categoria dos 0,01% dos mais ricos do planeta, com uma fortuna superior a 50 milhões de dólares, há uma probabilidade próxima de 70% de terem uma conta num paraíso fiscal.*” Para tal, o mesmo apresenta duas hipóteses de raciocínio para explicar tais comportamentos oriundos dos contribuintes.

A primeira possibilidade é a riqueza extrema afetar a moralidade, ou seja, muito dinheiro corrompe o espírito. A segunda possibilidade são estas pessoas que não têm um respeito tão grande pelas leis, e nomeadamente pelas fiscais, que se tornam as mais ricas.

Atualmente, face à dificuldade de um país que recupera de uma crise económica, onde os salários praticados são considerados baixos face aos impostos pagos ao Estado (devido ao constante aumento da carga fiscal), o cumprimento voluntário é considerado o padrão comportamental do contribuinte português, segundo palavras do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes.⁴⁷

tendo em conta esse padrão, ao esforço da administração fiscal deve, pois, centrar-se, em primeiro lugar, na simplificação do cumprimento das obrigações para aqueles que cumprem, apoiar no cumprimento aqueles que, querendo cumprir, tenham mais dificuldades em cumprir, controlar aqueles que tentam não cumprir e combater aqueles que deliberadamente não queiram cumprir.⁴⁸

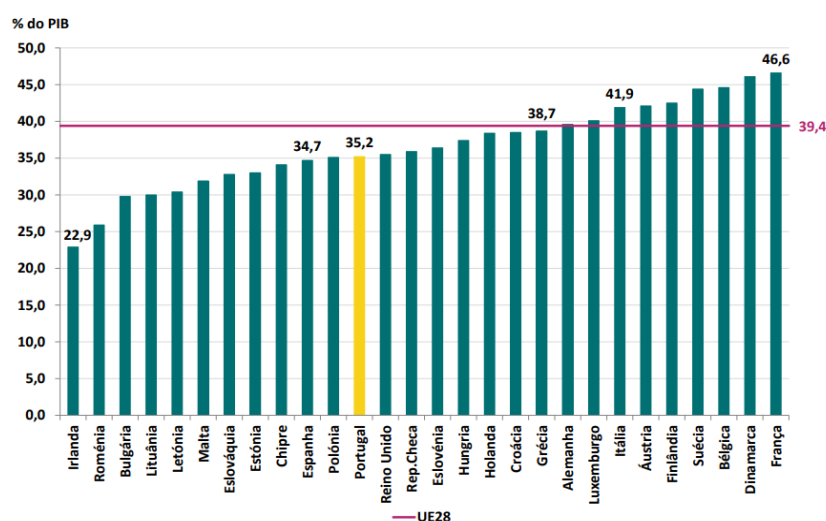
Como é possível verificar, com base no gráfico I, excluindo os impostos recebidos pelas Instituições da União Europeia, Portugal manteve em 2018 uma carga fiscal inferior à média da União Europeia (35,2%, que compara com 39,4% para a UE28).

⁴⁷ Portugal é campeão em evasão fiscal, diz novo estudo – Visão, 2016.

Disponível para consulta em: <http://visao.sapo.pt/actualidade/economia/2016-05-12-Portugal-e-campeao-em-evasao-fiscal-diz-novo-estudo>

⁴⁸ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes *in* Relatório de Atividades Desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras”, 2018-2020.

Gráfico I - Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2018

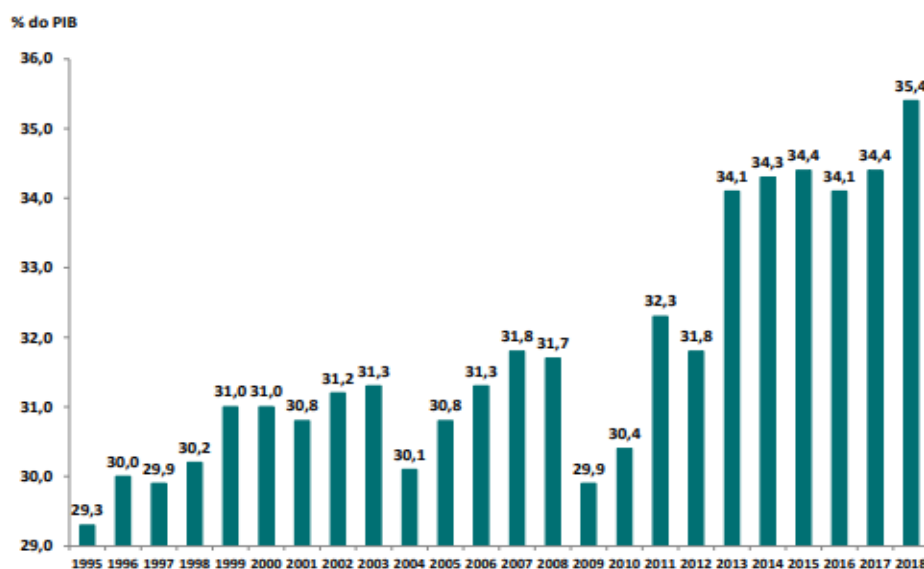


Carga fiscal dos países da União Europeia, em 2018⁴⁹

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Data: 13 de maio de 2019

Gráfico II - Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2018 em Portugal (% do PIB)



Evolução da carga fiscal entre 1995 e 2018 em Portugal (% do PIB)

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Data: 13 de maio de 2019

⁴⁹ Os dados do Eurostat sobre receitas fiscais não consideram os impostos recebidos pelas Instituições da União Europeia. Utilizando este conceito, a carga fiscal em Portugal foi 35,2%, o que compara com 35,4% se for incluída a receita daqueles impostos.

Referente à evolução da carga fiscal em Portugal, com base no gráfico II, em 2018, aumentou 6,5% em termos nominais, atingindo 71,4 mil milhões de euros, o que corresponde a 35,4% do PIB⁵⁰ (34,4% no ano anterior). No entanto, em 2018, a receita fiscal cresceu 4,7% acima do crescimento do PIB (2,1%), vindo contrapor os anos anteriores.

Aliado à necessidade financeira, os contribuintes percecionam uma oportunidade fácil em embustear o Estado, procurando aumentar o seu rendimento disponível, apropriando-se dos fundos necessários para o pagamento de impostos devidos ao Estado.

A política fiscal portuguesa, seja para singulares ou coletivos, tem a sua tributação aplicada ao rendimento real. Os contribuintes estão sujeitos à tributação de acordo com as voluntárias declarações de rendimentos, daí que possa originar situações de evasão fiscal, com a não declaração ou omissão de rendimentos ou atividade económica, sendo reconhecido como a economia não registada.

O objetivo associado ao combate e fraude fiscal é o de elevar os níveis de cumprimento voluntário, induzindo o cumprimento com as ações neste domínio. É neste contexto que surge as medidas estratégicas, com ações associadas aos diferentes tipos de comportamentos dos contribuintes, presentes no Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, enquadrado no Relatório do triénio 2018-2020.

Uma dimensão muito significativa do combate à fraude e evasão fiscal é a cooperação internacional. Nos últimos anos têm-se intensificado as iniciativas de troca de informações fiscais e financeiras entre diferentes jurisdições.

Em Portugal, fica marcado o ano de 2018, pela discussão e aprovação na Assembleia da República da proposta de Lei do Governo que deu origem à Lei n.º 17/2019, de 14 de fevereiro, a qual estabelece um regime de comunicação obrigatória à A.T. de

⁵⁰ Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2018. Instituto Nacional de Estatística (INE). 13 de maio 2019. Contudo, é preciso ressaltar que os dados revelados, à data de consulta 13 de julho, são preliminares pelo que podem ser revistos nas próximas atualizações do INE.

informações sobre contas financeiras cujos titulares ou beneficiários sejam residentes em território nacional, cujo saldo ou valor agregado exceda 50.000 euros.⁵¹

No âmbito da simplificação e apoio ao cumprimento, a A.T. continuou a privilegiar a comunicação com os contribuintes e operadores económicos, recorrendo para isso às novas tecnologias da informação e comunicação, como um veículo de disponibilização de informação e conhecimento necessários, para que a sua atuação seja um fator de compreensão e de valor acrescentado para a promoção do cumprimento voluntário.

Um dos reforços da A.T. foi o alerta aos contribuintes e operadores económicos para os prazos de cumprimento voluntário das suas obrigações fiscais e aduaneiras, reforçando o envio de *e-mails* e a disponibilização de informação no Portal das Finanças, de forma a manter os mesmos informados e a disponibilizar ajudar necessária.

De entre os resultados mais significativos, resultantes da atividade da A.T. em 2018, salientam-se os seguintes:

- O valor de correções resultantes do combate à fraude e evasão fiscais atingiu os 1.837 milhões de euros;
- Foram realizadas a nível nacional 127.860 ações de inspeção;
- A cobrança coerciva atingiu € 1.290,3 milhões;
- As correções à matéria coletável declarada pelos contribuintes ascenderam ao valor de € 4.269 milhões;
- No universo das declarações de IRS, relativas ao ano de 2017, foram detetadas 271.432 divergências por parte da A.T.;

Deste modo, a Autoridade Tributária e Aduaneira continuou em 2018 a apostar na verificação da veracidade das declarações no momento da submissão, controlando automaticamente a existência de divergências entre estas e a informação constante das bases de dados da A.T. ou através da intervenção humana, em sede de procedimento inspetivo.⁵²

⁵¹ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes *in* Relatório de Atividades Desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras”, 2018-2020.

⁵² Relatório de Atividades Desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras”, 2018-2020.

A atividade da Inspeção Tributária e Aduaneira em 2018 foi essencialmente direcionada para as atividades de maior risco e de elevada complexidade, realizando, para o efeito, ações de natureza preventiva e outras de natureza corretiva. O Relatório Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2018-2020 evidenciou como setores de risco elevado de fraude o arrendamento de curta duração (Alojamento Local), o comércio de veículos automóveis e as lavandarias self-service, entre outros.

O Alojamento Local tem registado um acentuado crescimento nos últimos anos, no qual tem sido realizado um acompanhamento do setor através da monitorização dos comportamentos desviantes e de ações externas junto dos operadores, tendo como objetivo sensibilizar os sujeitos passivos para o risco de exposição em caso de não cumprimento e em simultâneo garantir uma leal concorrência entre operadores.

Relativamente ao comércio de veículos automóveis, foi reconhecida a necessidade de monitorização do setor com o objetivo de identificar o novo “*modus operandi*” devido ao risco da utilização abusiva do regime da margem nas operações que envolvem aquisições de viaturas a outros Estados-Membros.

As lavandarias self-service tendo em conta o elevado crescimento no setor, em que os clientes são maioritariamente particulares, e em que a prestação de serviços e respetivos pagamentos se processam através de mecanismos automáticos, sem presença física de funcionários, facto que desencoraja o pedido de emissão de faturas, sinalizou-se este setor como estando exposto a um risco elevado de omissão de proveitos.

IVA – o “imposto gordo”

Os esquemas de fraude e evasão fiscal, em 2016, no conjunto da União Europeia retiraram o valor que ascendeu a € 150 mil milhões. Segundo um estudo apresentado pela Comissão Europeia, a diferença entre receitas esperadas e cobradas caiu € 10,5 mil milhões face a 2015.⁵³

Segundo Bruxelas, “o desempenho individual dos Estados-membros ainda varia significativamente”, com os desvios do IVA a diminuírem em 22 Estados-Membros,

⁵³ Fraude e evasão tiram 1,8 mil milhões ao IVA em Portugal. *Dinheiro Vivo*.

Disponível para consulta em:

<https://www.dinheirovivo.pt/economia/ue-perde-quase-150-mil-me-de-receitas-de-iva-portugal-18-mil-me-bruxelas/>

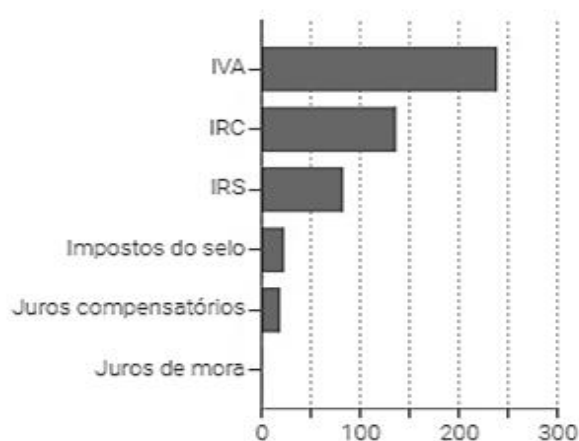
entre os quais Portugal, mas a aumentarem em seis, entre os quais Reino Unido e França. Segundo Pierre Moscovici, Comissário Europeu dos Assuntos Económicos, afirmou que,

os Estados-membros têm vindo a melhorar a cobrança do IVA em toda a UE. Há que reconhecê-lo e elogiá-lo. Mas uma perda de 150 mil milhões de euros por ano para os orçamentos nacionais continua a ser inaceitável, especialmente quando 50 mil milhões de euros vão para os bolsos dos criminosos, dos autores de fraudes e provavelmente mesmo dos terroristas.

Acrescentando ainda que, quando anualmente se perdem cerca de € 150 mil milhões referentes a IVA, “significa que os Estados-Membros se veem privados de receitas que poderiam utilizar em escolas, estradas e cuidados de saúde.” Portugal contribuiu negativamente, ainda que de forma modesta, com o montante de € 1 755 milhões.

Relativamente a Portugal, as medidas de combate à fraude e à evasão fiscal permitiram recuperar € 238 milhões para os cofres públicos em 2017, menos € 330 milhões (58%) do que no ano anterior. Esta diferença ficou a dever-se ao Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) lançado no final de 2016.⁵⁴

Gráfico III – Perdão Fiscal em Portugal, 2017



Anulações de dívidas fiscais em 2017, em milhões de euros

Fonte: DGO a 16/08/2018

Jornal Económico

⁵⁴ Combate à evasão fiscal rendeu 238 milhões ao Estado em 2017, menos 58%. *Jornal Económico*.

Disponível para consulta em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/combate-a-evacao-fiscal-rendeu-238-milhoes-ao-estado-em-2017-menos-58-394297>

No ano de 2018 foram emitidas 32.899 notas de cobrança com base em correções efetuadas pela Inspeção Tributária, das quais resultou imposto em falta no valor de € 440 milhões. Face ao ano de 2017, ocorreu em 2018 um aumento das notas de cobrança de IVA com origem na Inspeção Tributária correspondente a 8,4% (2.557 notas de cobrança).

Analisados os valores das notas de cobrança emitidas, conclui-se que, do mesmo modo, verificou-se um acréscimo dos valores calculados em dívida face ao ano anterior, correspondente a aproximadamente 6,5% (€ 27 milhões).

No total foram instaurados, em 2018, 3.509 processos de inquérito criminal por abuso de confiança fiscal, 405 por fraude fiscal, 66 por frustração de créditos (por alienação, danificação, ocultação ou dissipação de bens) e cinco por burla tributária.

A simplificação e a disponibilização de informação de apoio ao cumprimento voluntário permitem que se estabeleça o clima necessário de confiança mútua entre a Administração Fiscal e os cidadãos e operadores económicos, os quais são fundamentais para um eficaz e eficiente combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras.

Deste modo, os contribuintes cientes das suas obrigações fiscais participam voluntariamente no normal funcionamento da captação de receitas fiscais por parte do Estado, permitindo assim a maior alocação de recursos públicos em áreas de maior impacto social (saúde e educação). Uma sociedade capaz de cumprir com os seus deveres fiscais consegue ter um Estado mais propenso a uma política fiscal redistributiva e a possibilidade de criar mecanismos onde os cidadãos possam intervir na decisão dos investimentos públicos.

Assim, o cidadão consciente da eficácia da política fiscal do Estado garante o normal funcionamento das suas contribuições fiscais de forma a possibilitar um desenvolvimento no seu país em áreas da educação, saúde ou apoio social.

O Estado tem o dever de investir e garantir um bom nível de serviço nestas áreas de intervenção, contudo, face às vicissitudes de um ciclo económico desfavorável nos últimos anos e uma balança orçamental bastante desequilibrada (processo de défice excessivo), contribuiu para que tenha diminuído o nível de investimento na saúde e educação. Em consequência dos fatores anteriormente evidenciados surgiram por parte dos cidadãos um desacreditar na capacidade do Estado em aplicar corretamente os impostos cobrados.

CAPÍTULO III

1.1 NOTA INTRODUTÓRIA

Atualmente, as práticas de fraude e evasão fiscal são cada vez mais frequentes. E como tal, devem ser tomadas medidas preventivas e reativas para contrariar a tendência de crescimento dessa constante.

Assim sendo, faz parte do nosso trabalho como componente prática desta dissertação, entender a importância da Educação Fiscal e de que forma os níveis de conhecimento de cidadania e moralidade fiscal podem influenciar os futuros comportamentos dos contribuintes.

Atendendo ao objetivo desta investigação, procuramos averiguar se a Educação Fiscal influencia os cidadãos a cumprirem as obrigações fiscais, ou seja, se os conhecimentos fiscais obtidos por meio da Educação Fiscal contribuem para uma mudança positiva na percepção do sistema fiscal e do dever fundamental de pagar impostos.

Para os contribuintes aceitarem os impostos e abraçarem a plenitude do sistema fiscal é crucial compreenderem que a tributação surge como um caminho para uma sociedade justa e igualitária. Por esse motivo, é importante entender a forma como o cidadão vê e percebe o funcionamento da máquina fiscal, de forma a poder concluir se as ineficiências que até agora se encontram podem ser solucionadas através de mais educação e ensinamentos fiscais.⁵⁵

Ora, dos resultados obtidos tentámos compreender de que forma as entidades responsáveis poderiam atuar de forma a introduzir práticas de Educação Fiscal para a correta prossecução do seu principal objetivo de diminuir as práticas que lesam a máquina fiscal, mas também de uma sociedade mais informada e que consiga cumprir os seus deveres fiscais de forma mais simplificada.

⁵⁵ do Carmo, Ana Teresa. *Percepção dos contribuintes face ao Sistema Fiscal Português e Educação Fiscal em Portugal – Estudo de caso no âmbito empresarial*. Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia. Pag.196

Neste capítulo iremos definir a metodologia utilizada na nossa investigação. Mais ainda, apresentaremos o inquérito elaborado e a análise aos resultados obtidos. Os dados provenientes dos inquiridos demonstram o nível de perceção da sociedade portuguesa, relativamente aos níveis de cidadania e moralidade fiscal, da posição quanto ao pagamento dos impostos e da aplicação dos mesmos por parte do Estado.

O questionário realizado divide-se em três partes. Na primeira parte pretende-se apresentar as características sociodemográficas da amostra, como idade, género e o grau académico para um enquadramento mais correto dos dados analisados.

Na segunda parte pretende-se caracterizar economicamente os inquiridos, através da situação profissional, como os rendimentos médios mensais obtidos e quantas pessoas constituem o agregado familiar. Adicionalmente, alguns comportamentos que podem estar relacionados com a sua formação na área de fiscalidade, tais como, o contacto com disciplinas que abordem temas relativos a fiscalidade ou alguma formação obtida na área.

Na terceira parte pretende-se analisar as opiniões quanto à importância da Educação Fiscal e a perceção dos inquiridos quanto à Educação Fiscal como meio de prevenção do incumprimento das obrigações fiscais. Adicionalmente, recolhemos opiniões quanto ao sistema fiscal português e aos impostos cobrados pelo Estado de forma a interligar a possibilidade da Educação Fiscal se tornar uma via para diminuir o incumprimento fiscal e aumentar a consciencialização dos contribuintes quanto à sua importância.

Temos assim como objetivo para este capítulo, caracterizar a amostra, descrever as condições de realização e o seu desenvolvimento, apresentar e justificar variáveis, esclarecer sobre as técnicas e instrumentos de observação e por último, referir os procedimentos utilizados nos instrumentos de recolha de dados.

1.2 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A metodologia desempenha um papel importante, do qual depende em grande parte o sucesso de uma investigação uma vez que irá orientar a pesquisa, a escolha do método, as técnicas de investigação mais adequadas e estabelecer uma base científica para podermos retirar conclusões fidedignas dos dados recolhidos para a concretização do objetivo final.

No âmbito da dissertação do Mestrado em Fiscalidade, promovido pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL), foi elaborado um questionário, com o objetivo de um estudo aprofundado sobre a Educação Fiscal e a Cidadania em Portugal.

O questionário foi realizado com base na seguinte questão principal: “A Educação Fiscal influencia os cidadãos-contribuintes a cumprirem as obrigações fiscais?” e tendo em conta as respostas obtidas aos questionários, importa investigar:

- De que forma? E se existem formas mais eficazes?
- O não cumprimento dos deveres tributários é responsabilidade da relação conturbada com o Estado?
- Os cidadãos-contribuintes conhecem a gestão dos recursos públicos?
- Participam de forma ativa, quando são chamados a intervir?

Com isto, pretende-se apresentar a metodologia utilizada na implementação de uma investigação baseada em inquérito por questionário. Segundo Ferreira e Campos *apud* Maciel (2014, pag.154), de entre as diversas opções metodológicas no domínio da investigação em ciências sociais e humanas, o inquérito ou *survey* assume-se como sendo uma das de uso mais recorrente.

A conceção e a implementação de um *survey* é um processo cujo objetivo é a recolha de informação temática válida e fiável, obtida a partir das respostas individuais dadas a um conjunto de questões por um grupo representativo de respondentes, em torno das quais se produzem conclusões passíveis de serem generalizadas ao universo da população em estudo, de acordo com Thayer-Hart et al. *apud* Maciel (2014, pag.154).

Ghiglione & Matalon (1995, p. 8) definem inquérito como sendo “uma interrogação particular acerca de uma situação, englobando indivíduos com o objetivo de generalizar”.

A vantagem na aplicação de questionários como metodologia de investigação dependerá sobretudo da clareza das perguntas (influenciando assim o sentido da resposta), das habilitações literárias dos inquiridos (se o tema for científico, deve ter em conta as habilitações literárias da amostra selecionada) e a natureza da pesquisa (caso o tema não seja do interesse dos inquiridos, está associado a elevados níveis de não

resposta ao questionário (recusas, não retorno) e assim, fazer com que não se alcance o tamanho mínimo da amostra, enviesando-a).

Outras vantagens da aplicação dos questionários são a eficiência face ao nível de custos associados à aplicação, a exequibilidade face ao tempo despendido pelos inquiridos, os resultados céleres que advém da aplicação, a dimensionalidade, caso seja aplicado *online*, a facilidade de análise das respostas obtidas e o anonimato oferecido aos inquiridos.

Assim, as principais razões para a escolha desta metodologia assentaram na relação eficácia-custo. A aplicação do questionário permite obter os resultados pretendidos com alguma rapidez, com um custo reduzido e conduz a resultados objetivos, ou seja, sem a interferência do investigador.

De acordo com Afonso (2005, p.101), refere-nos que a aplicação de um inquérito por questionário possibilita “ (...) converter a informação obtida dos inquiridos em dados pré formatados, facilitando o acesso a um número elevado de sujeitos e a contextos diferenciados.”

Maciel (2014, pag.155) afirma que o processo de recolha de dados é complementado por métodos de análise de dados, os quais permitem organizar, apresentar e descrever os dados e abrem caminho à identificação de relações e padrões entre os elementos/variáveis.

No entanto, a condução de uma investigação através de inquérito por questionário revela algumas fragilidades, das quais, a incapacidade de transmitir toda a verdade sobre uma determinada questão (admitindo a má construção da questão), diferenças de entendimento e interpretação das questões por parte dos inquiridos, impedir o auxílio ao questionado quando este não entende determinada pergunta, admitindo a desonestidade por falha de entendimento e em caso de respostas abertas pode gerar dificuldade de análise dos dados recolhidos.

As limitações mais comuns prendem-se com os métodos de amostragem não aleatórios, dado que nestes casos não é possível garantir a representatividade dos indivíduos inquiridos, o que implica que as conclusões do estudo só se aplicam, em rigor, à amostra. Por fim, a impossibilidade de estabelecer relações causais entre as variáveis restringe os resultados da investigação a uma descrição de dados.

1.3 APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

PARTE I

Características Sociodemográficas

Aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados fornecidos, confiando que os mesmos serão utilizados apenas para esta investigação com garantia de confidencialidade e anonimato.

Sim

Não

Qual é o seu género?

Feminino

Masculino

Qual é a sua idade?

18 ou menos

19 a 29 anos

30 a 39 anos

40 a 49 anos

50 ou mais

Qual é o seu nível de escolaridade?

Formação de nível não superior

Bacharelato/Licenciatura

Especialização/Pós-Graduação

Mestrado

Doutoramento/Pós-Doutoramento

PARTE II

Características Socioeconómicas

Situação face a emprego?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Estudante | <input type="checkbox"/> Trabalhador-Estudante |
| <input type="checkbox"/> Trabalhador por conta própria | <input type="checkbox"/> Desempregado |
| <input type="checkbox"/> Trabalhador por conta de outrem | <input type="checkbox"/> Reformado |

Rendimento Médio Mensal do Agregado Familiar?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 999 € ou menos | <input type="checkbox"/> 1.000 € - 1.999 € |
| <input type="checkbox"/> 2.000 € - 2.999 € | <input type="checkbox"/> 3.000 € ou mais |

Quantas pessoas constituem o agregado familiar?

- | | |
|----------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 |
| <input type="checkbox"/> 5 | <input type="checkbox"/> 6 ou mais |

Nota: Entenda-se por agregado familiar os indivíduos constantes para efeitos de IRS.

Fatores Sociais/ Comportamentais

Quantas unidades curriculares teve de fiscalidade (ou áreas relacionadas)?

- Nenhuma
- 1 a 3
- Mais de 3

Considera importante o contacto com áreas financeiras durante o ensino?

- Sim
- Não

PARTE III

Quando considera adequada a aplicação de Educação Fiscal no ensino?

- Ensino Primário Ensino Básico
 Ensino Secundário Ensino Superior
 Não considero adequado

Conhece algum programa de Educação Fiscal em Portugal?

- Sim
 Não

Nota: Entenda-se por programas de Educação Fiscal, as medidas adotadas pelo Estado na perspetiva de divulgar a importância de pagar impostos (Ex. Inserção de conteúdos fiscais no ensino obrigatório, divulgação através da comunicação social).

Qual/Quais a/as formas que considera mais eficazes de aplicação dos programas de Educação Fiscal?

- Conferências/Palestras Livros
 Conteúdo Informático Panfletos
 Unidade Curricular Jogos Didáticos
 Outra

Qual? _____

Considera que os contribuintes têm consciência dos seus deveres fiscais e da sua importância?

- Sim
 Não

A cobrança de impostos é importante?

	1	2	3	4	5	
Nada Importante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Muito Importante

Como considera a carga fiscal suportada pelos contribuintes em Portugal?

	1	2	3	4	5	
Nada Agressiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Muito Agressiva

Como considera o Sistema Fiscal Português?

<input type="checkbox"/>	Simple	<input type="checkbox"/>	Acessível
<input type="checkbox"/>	Complexo	<input type="checkbox"/>	Muito Complexo

Cumpe autonomamente as suas obrigações tributárias?

<input type="checkbox"/>	Sim
<input type="checkbox"/>	Sim, mas peço ajuda a um amigo/colega/familiar/profissional
<input type="checkbox"/>	Não, recorro a um profissional da área
<input type="checkbox"/>	Não, recorro a um amigo/colega/familiar

Considera importantes as inspeções fiscais no combate da fraude e da evasão fiscal?

<input type="checkbox"/>	Sim
<input type="checkbox"/>	Não

Na sua opinião, qual a principal causa do incumprimento das obrigações fiscais?

<input type="checkbox"/>	Desconhecimento/Complexidade do Sistema Fiscal
<input type="checkbox"/>	Falta de Tempo
<input type="checkbox"/>	Falta de Recursos Financeiros
<input type="checkbox"/>	Falta de conhecimentos fiscais
<input type="checkbox"/>	Falta de apoio da A.T. (E-balcão e Atendimento Telefónico)
<input type="checkbox"/>	Propositadamente (com o objetivo de prejudicar o Estado)

Conhece de que forma são aplicados os seus impostos pelo Estado?

	1	2	3	4	5	
Desconheço por completo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Conheço por completo

Como vê a aplicação das receitas obtidas pelo Estado proveniente dos impostos?

Nada adequada

Pouco adequada

Adequada

Muito adequada

Com que frequência utiliza os serviços públicos oferecidos pelo Estado (educação, saúde, segurança, espaços verdes, etc.)

	1	2	3	4	5	
Nunca	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Frequentemente

Se fosse possível não pagar impostos, mas isso levasse à inexistência dos serviços públicos (hospitais, escolas, segurança, etc.) Fá-lo-ia?

Sim

Não

O Orçamento Participativo permite a alocação de recursos públicos no apoio a projetos apresentados pelos cidadãos. Conhece e participa no Orçamento Participativo?

Sim conheço, mas não participo

Sim conheço e participo

Não conheço

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO

1.4 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

O objetivo geral da aplicação dos inquéritos era conhecer os níveis de cidadania e moralidade fiscal de um grupo de indivíduos, nomeadamente, de que forma a Educação Fiscal influencia esse mesmo grupo de cidadãos a cumprirem as suas obrigações fiscais, assim como, as variáveis sociais, económicas, demográficas e de outras naturezas, que os impactam e explicam.

Para além do objetivo geral anteriormente referido, procura-se também obter conhecimento do comportamento, filosofia e convicções dos cidadãos relativos à temática fiscal. Para tal, foram definidos alguns objetivos específicos como:

- Averiguar se os cidadãos-contribuintes reconhecem a importância da receita fiscal, para poderem ser críticos sobre a forma como a mesma é redistribuída;
- Compreender como os cidadãos-contribuintes portugueses classificam a carga fiscal que incide sobre os seus rendimentos e de que forma a mesma pode influenciar a sua postura neste contexto;
- Averiguar se os cidadãos-contribuintes portugueses percecionam a fraude e evasão fiscal como fatores capazes de influenciar a qualidade dos serviços públicos de que podem usufruir;
- Averiguar com que recorrência os cidadãos contribuintes utilizam os serviços públicos (escolas, hospitais, segurança, etc.);
- Questionar o interesse dos cidadãos residentes em Portugal por questões fiscais, isto é, se existe uma preocupação com a forma como são aplicados os impostos arrecadados;
- Analisar se os contribuintes têm preocupação solidária com as necessidades do país, conscientes de que, se todos pagassem os impostos devidos, consequentemente, todos pagariam menos;
- Averiguar se os contribuintes reconhecem o retorno nos serviços e benefícios que obtém do Estado face aos impostos pagos;
- Questionar se os contribuintes portugueses estariam dispostos a contribuir com mais impostos se isso se traduzisse num aumento da qualidade dos serviços públicos.

1.5 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

No que se refere à população da investigação, definimos, por conveniência, uma amostra de 241 indivíduos aleatórios, que demonstraram o seu consentimento permitindo a realização do inquérito para o estudo em questão, de forma a podermos divulgar os resultados obtidos.

Importa ainda referir que os inquéritos foram respondidos *online*, e a sua divulgação foi efetuada, numa primeira fase, através da rede social *Facebook*, sendo publicado e partilhado a toda a comunidade, durante o mês de maio.

No entanto optou-se pela impressão e entrega em mão dos questionários em vários ambientes de forma a conseguir contactar com todas as realidades e conseguir um estudo mais generalizado. As respostas foram obtidas até ao dia 30 de junho de 2019, e os seus resultados serão utilizados apenas para a realização deste estudo.

O presente questionário foi de carácter voluntário e anónimo, no qual foi aconselhado os inquiridos a não colocarem qualquer tipo de dados pessoais. Os dados recolhidos foram utilizados unicamente para fins estatísticos, nomeadamente estatísticos para a realização deste estudo, assumindo assim a confidencialidade dos mesmos. Para isso, foi questionado a todos os inquiridos a sua permissão para a partilha dos dados recolhidos.

A realização deste questionário não se prendeu com a avaliação de conhecimentos, não existindo respostas certas ou erradas, por isso, foi solicitado que os inquiridos respondessem com veracidade a todas as questões.

1.6 CARACTERÍSTICAS SÓCIODEMOGRÁFICAS

Tabela VI – Características Sociodemográficas

Características sociodemográficas	Número de inquiridos	%
<i>Género</i>	241	100
Feminino	154	63,90
Masculino	87	36,10
<i>Idade</i>	241	100
X < 18	8	3,32
19 - 29	142	58,92
30 - 39	35	14,52
40 - 49	38	15,77
50 < X	18	7,47
<i>Habilitações académicas</i>	241	100
Formação de nível não superior	81	33,61
Bacharelato / Licenciatura	115	47,72
Especialização / Pós-Graduação	16	6,64
Mestrado	27	11,20
Doutoramento / Pós-Doutoramento	2	0,83

Quanto às características sociodemográficas apresentadas na tabela acima apresentada, com base nos dados recolhidos demonstram que referente à amostra de 241 inquiridos, 154 correspondem ao género feminino e 87 ao género masculino. Em termos percentuais, temos uma taxa de resposta feminina de 63,9%, e masculina de 36,1%.

A faixa etária mais representada dos dados recolhidos foi dos 19 aos 29 anos, representando um total de 142 respostas, aproximadamente 58,9% do total dos inquiridos. A faixa etária com menos exposição foi dos inquiridos com menos de 18 anos apresentando 8 respostas, aproximadamente 3% do total de respostas.

Adicionalmente, a classe entre os 30 e 39 anos, apresentada por 35 inquiridos e a classe entre os 40 e 49 anos por 38 inquiridos, representando 14,5 % e 15,7%, respetivamente. Por fim, a faixa etária de indivíduos com idade superior a 50 anos, obteve 18 respostas, representando 7,5%. Estes resultados prendem-se com a forma de divulgação do

inquérito, pois a maioria dos inquiridos tenham obtido resposta através da divulgação *online*, daí resultar uma amostra maioritariamente mais jovem.

Na análise das habilitações literárias, pode afirmar-se que 160 dos inquiridos possui formação de nível superior, representando 66,4% do total de respostas, sendo que 81 dos inquiridos possui formação de nível não superior, revelando 33,6%. Os níveis de habilitações literárias da amostra possibilitam maior suscetibilidade de entender as necessidades e de avaliar a perceção dos contribuintes acerca do impacto que a Educação Fiscal poderá ou não ter nos comportamentos abusivos dos mesmos, relativamente ao correto cumprimento das suas obrigações fiscais.

1.7 CARACTERÍSTICAS SÓCIOECONÓMICAS

Tabela VII – Características Socioeconómicas

Características sócioeconómicas	Número de inquiridos	%
<i>Situação Profissional</i>	241	100
Estudante	58	24,07
Trabalhador - Estudante	55	22,82
Trabalhador por contra própria	8	3,32
Trabalhador por conta de outrem	110	45,64
Desempregado	10	4,15
Reformado	0	0,00
<i>Rendimento Médio Mensal do Agregado Familiar?</i>	241	100
999 € ou menos	49	20,33
1.000€ - 1.999€	103	42,74
2.000€ - 2.999€	43	17,84
3.000€ ou mais	46	19,09
<i>Quantas pessoas constituem o agregado familiar?</i>	241	100
1	37	15,35
2	23	9,54
3	81	33,61
4	98	40,66
5	2	0,83

Observando os dados recolhidos através dos inquéritos realizados, quanto às características socioeconómicas, nomeadamente a situação profissional dos 241 inquiridos, podemos constatar que 110 são trabalhadores por conta de outrem, traduzindo-se, aproximadamente, em 45,6% do total dos inquiridos. A maioria dos inquiridos apresenta-se como estudante (58 respostas) e trabalhador-estudante (55 respostas), representando estas duas situações, aproximadamente, 46,9%.

Este facto deve-se sobretudo, às características sociodemográficas observadas, visto que a maioria dos inquéritos obtiveram resposta através da divulgação *online*, daí resultar uma amostra maioritariamente mais jovem e como tal, ainda se encontrarem em idade escolar ou a iniciarem a sua vida no mercado profissional.

O agregado familiar dos inquiridos tem predominantemente um rendimento médio mensal de € 1.000 - € 1.999 representando 42.74% dos dados recolhidos. Mais ainda, um rendimento mensal inferior a € 1.000 é a segunda resposta mais evidenciada com um peso de 20.33%, o que corresponde a 49 respostas.

Por fim, e com uma diferença pouco significativa, o intervalo de rendimento correspondente a € 2.000 - € 2.999, com um peso de 17,84% (43 respostas) e com rendimento médio mensal superior a € 3.000, traduzindo-se em 19,09% (46 respostas).

Os intervalos escolhidos para fundamentar esta pergunta basearam-se numa média mensal tendo por base o salário mínimo nacional. A partir de janeiro de 2019, o salário mínimo praticado em Portugal eram € 600. Para efeito de salário mínimo referimo-nos, ao valor base da remuneração do trabalhador. Este montante não inclui subsídio de alimentação, ajudas de custo ou acréscimos remuneratórios relativos a trabalho por turnos, noturno ou isenção de horário. No entanto, segundo o *Observador*⁵⁶ com base em dados publicados pelo INE, referentes ao primeiro trimestre de 2019, o valor médio auferido rondou os € 900.

Em relação ao número de pessoas constituintes no agregado familiar dos inquiridos, depreende-se das respostas recolhidas uma predominância do agregado familiar

⁵⁶ Salário Médio Líquido Nacional. (2019). *Observador*.

Disponível em <https://observador.pt/2019/05/09/salario-medio-liquido-nacional-passou-os-900-euros/>

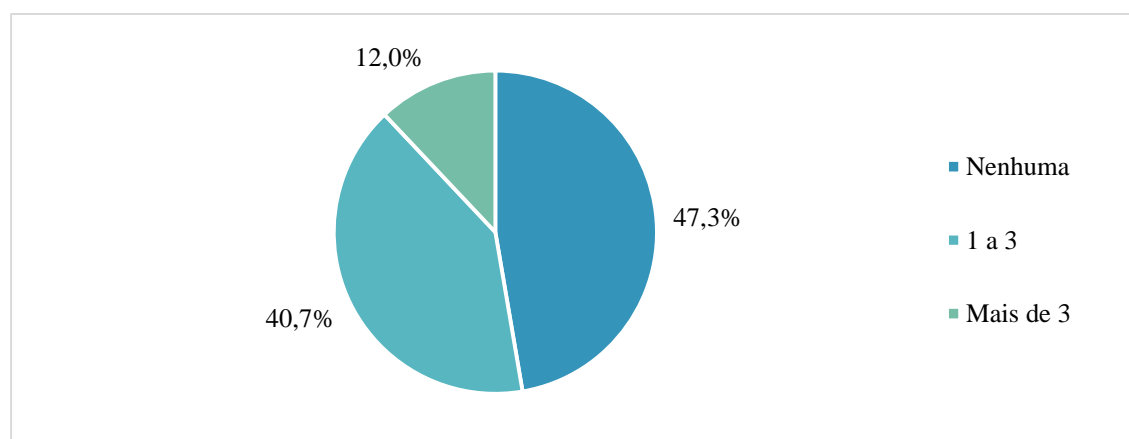
Consultado em 15 de maio de 2019

constituído por 4 elementos com 40,7% (98 respostas), e o agregado familiar de 3 pessoas tem um peso de 33,6% (81 respostas).

Entenda-se por agregado familiar os indivíduos constantes para efeitos de tributação conjunta (IRS), sendo que, caso os outrora dependentes deixem de cumprir as regras para submeter esta obrigação fiscal em conjunto com os pais, por ultrapassarem algum dos limites definidos no CIRS, este passa a ter o agregado familiar de um só indivíduo, traduzindo-se assim em sujeitos passivos autónomos.

1.8 FATORES SOCIAIS/COMPORTAMENTAIS

Gráfico IV - Quantas unidades curriculares teve de fiscalidade (ou áreas relacionadas)?



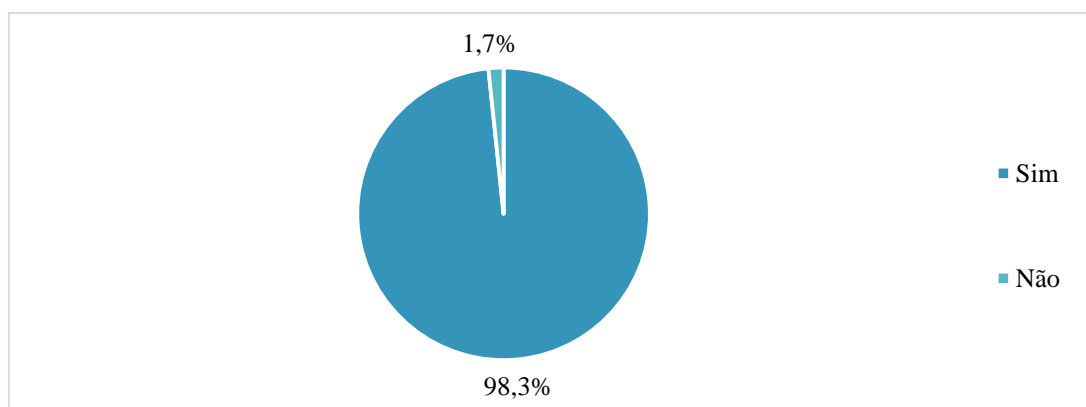
Com base no gráfico acima, que quantifica a formação fiscal de cada inquirido. Para os inquiridos que ainda não tiveram qualquer unidade curricular de fiscalidade definimos — sem formação, aos respondentes que tiveram entre uma a três unidades curriculares definimos como — com formação elementar a média, e por sua vez os que já tiveram mais de três unidades curriculares, ou outro tipo de formação complementar em fiscalidade definimos como —com formação avançada.

Neste gráfico podemos facilmente observar que dos 241 inquiridos, 127 tem formação fiscal e de certa forma adquiriram conhecimentos fiscais. Assim, podemos afirmar que 98 possuem formação elementar a média e 29 possuem formação avançada em fiscalidade, perfazendo um total de 52,7% dos inquiridos e 114 não teve qualquer formação na área, representando 47,3%.

O mesmo facto pode ser justificado como consequência das diversas áreas universitárias frequentadas pelos estudantes/trabalhadores-estudantes que representam a maioria dos inquiridos.

Posto isto, e tendo em conta que grande percentagem da amostra não teve qualquer unidade curricular em termos fiscais (ou áreas relacionadas), é importante entender se os inquiridos consideram a falta de contacto com áreas relacionadas à fiscalidade uma lacuna no ensino e que este deve ser um tema de relevância para o futuro.

Gráfico V - Considera importante o contacto com áreas financeiras durante o ensino?



De modo geral, podemos concluir que a maioria dos inquiridos considera importante o contacto com áreas financeiras durante o ensino, através das 237 respostas positivas, significando assim 98,3%. No entanto, 4 das respostas dos inquiridos foram negativas quanto à importância dessas áreas no ensino.

Através dos resultados obtidos, é essencial evidenciar a consciência demonstrada pelos inquiridos para a importância da formação fiscal durante o ensino. A formação existente rege-se às áreas financeiras a nível académico de ensino superior, evidenciando um défice ao nível da formação na vida contributiva dos cidadãos, sendo que, estes também precisam de aceder a informação relevante para cumprirem os seus deveres tributários.

Não tendo sido questionado, podemos evidenciar alguns motivos pelos quais consideramos o contacto com as áreas financeiras durante o ensino não só importantes, como essenciais e fundamentais. O contacto com as temáticas fiscais demonstram uma

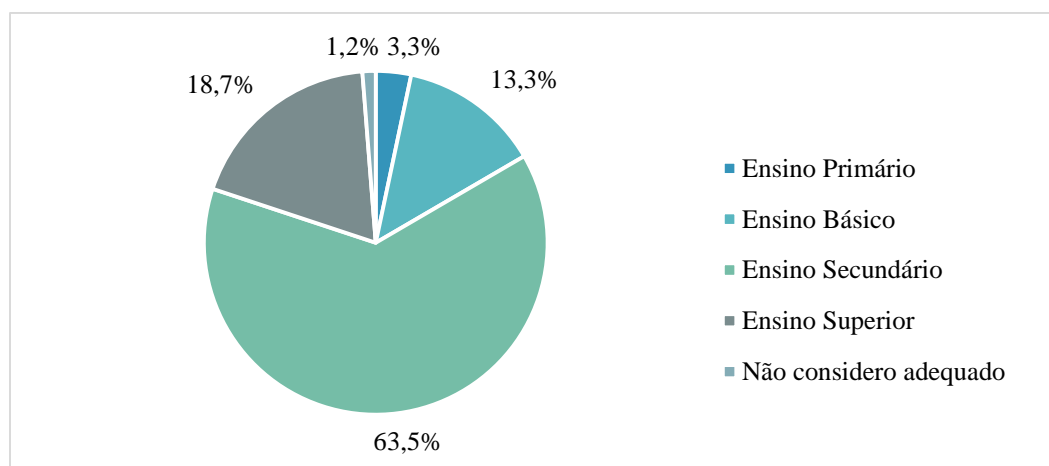
preocupação quanto aos contribuintes, à sua estada no mercado profissional e traduz-se num benefício o conhecimento e entendimento dos deveres e obrigações fiscais.

A um maior conhecimento em matéria fiscal pode traduzir-se um melhor planeamento/gestão fiscal. Do mesmo modo, os contribuintes devem adquirir conhecimentos fiscais para um cumprimento adequado e atempado das obrigações fiscais. No entanto, existem regras de preenchimento das mesmas e prazos a serem cumpridos, sendo que, quando alguma destas referidas anteriormente é violada, os cidadãos podem incorrer em penalidades.

Segundo o jovem humorista português Carlos Coutinho Vilhena, em entrevista ao *Plenário*⁵⁷, refere que deve ser criada uma disciplina de Educação Fiscal, sendo que a mesma deverá ser curta, pragmática e que, fundamentalmente, prepare os adolescentes para a sua entrada no mundo laboral.⁵⁸

1.9 POSICIONAMENTO FACE À CIDADANIA E MORALIDADE FISCAIS

Gráfico VI – Quando considera adequada a aplicação de Educação Fiscal no ensino?



⁵⁷ O *Plenário* é uma iniciativa pensada para alargar o debate nas legislativas de 6 de outubro a quem tenha ideias para apresentar para uma melhor governação do país.

⁵⁸ Carlos Coutinho Vilhena: "Acho fundamental a criação de aulas de educação fiscal". (2019). Disponível em <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/carlos-coutinho-vilhena-acho-fundamental-a-criacao-de-aulas-de-educacao-fiscal>

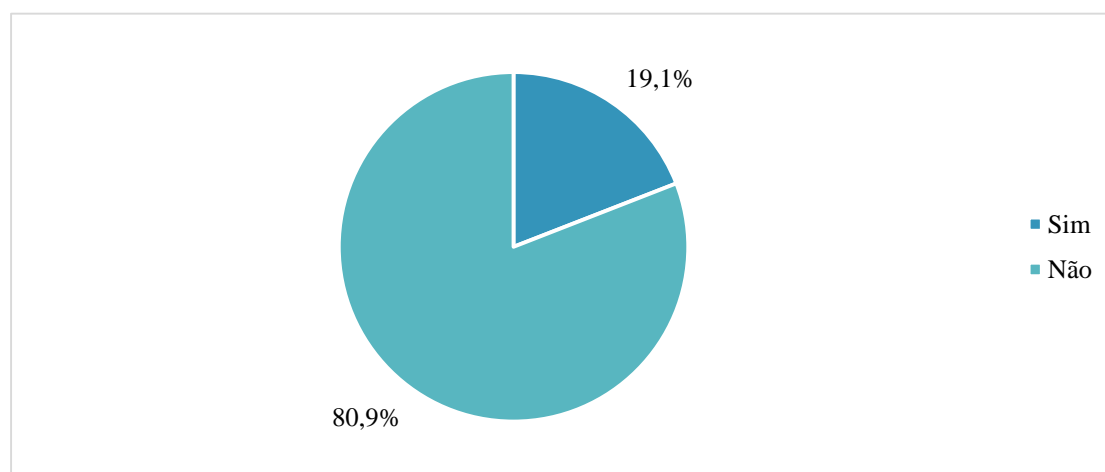
Consultado em 2 de setembro de 2019.

Como forma de transmitir conhecimentos relativos a matéria fiscal aos cidadãos contribuintes em idade escolar, foi unânime a escolha do ensino secundário como o meio mais adequado para aplicar um programa de Educação Fiscal, através das 153 respostas dos inquiridos, representando assim 63,5%.

Contrapondo, encontram-se respostas obtidas que premeiam a aplicação dos conteúdos fiscais no ensino primário e ensino básico, perfazendo ambos os ensinos no total 16,6%. Mais ainda, tal como existem palestras com outras temáticas, poderiam ser inseridas dentro do mesmo conceito algumas noções básicas de matéria fiscal, nomeadamente, através do portal *Taxedu*, de forma a gerar algum interesse quanto à máquina fiscal do país e ao mesmo tempo uma atividade didática e atrativa para os estudantes.

Podemos concluir que os inquiridos concordam que, as transmissões dos conhecimentos relativos à temática fiscal são mais adequadas numa idade mais jovem-adulto. Este facto interliga-se com o término do ensino secundário (escolaridade obrigatória em Portugal), e nesse momento podem optar por prosseguir os estudos ou ingressar no mercado profissional.

Gráfico VII- Conhece algum programa de Educação Fiscal em Portugal?



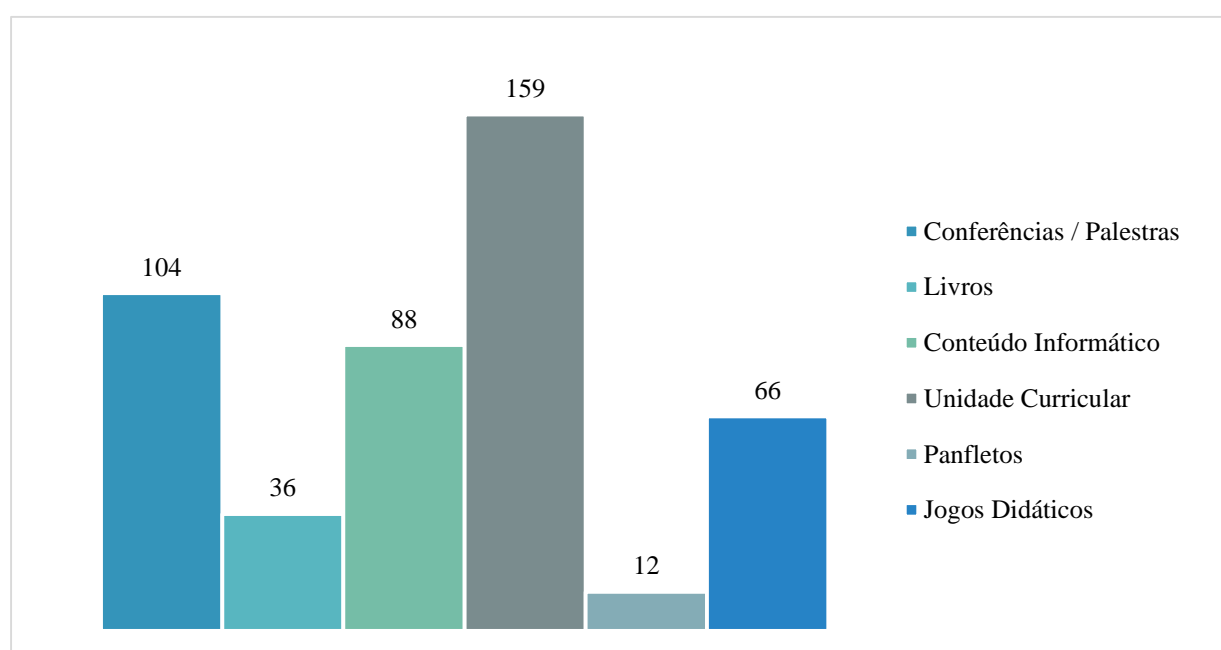
Entenda-se por programas de Educação Fiscal, as medidas adotadas pelo Estado na perspectiva de divulgar a importância de pagar impostos (Ex. Inserção de conteúdos fiscais no ensino obrigatório, divulgação através da comunicação social).

As respostas obtidas dos inquiridos quando questionados quanto ao seu conhecimento de programas de Educação Fiscal existentes em Portugal, foram maioritariamente negativas, representando 80,9 % (195 respostas), demonstrando que não conhecem

nenhuma iniciativa relativa a esta temática a ser aplicada. Com base no gráfico acima demonstrado é possível verificar que apenas 19,1% (46 respostas) demonstram carácter positivo.

Concluindo, com base nos resultados obtidos, existe uma evidente necessidade de divulgação dos programas de Educação Fiscal que estão em vigor, de forma a dar conhecimentos aos cidadãos da sua existência.

Gráfico VIII - Qual/Quais a/as formas que considera mais eficazes de divulgação/aplicação dos programas de Educação Fiscal?



Todas as perguntas constantes no questionário apresentado foram de resposta única, com exceção da questão acima. Nesta questão, os inquiridos poderiam selecionar uma ou várias opções, podendo até, selecionar todas se assim o entendessem. No entanto, não foi dada a possibilidade de resposta livre por lacuna na realização da questão.

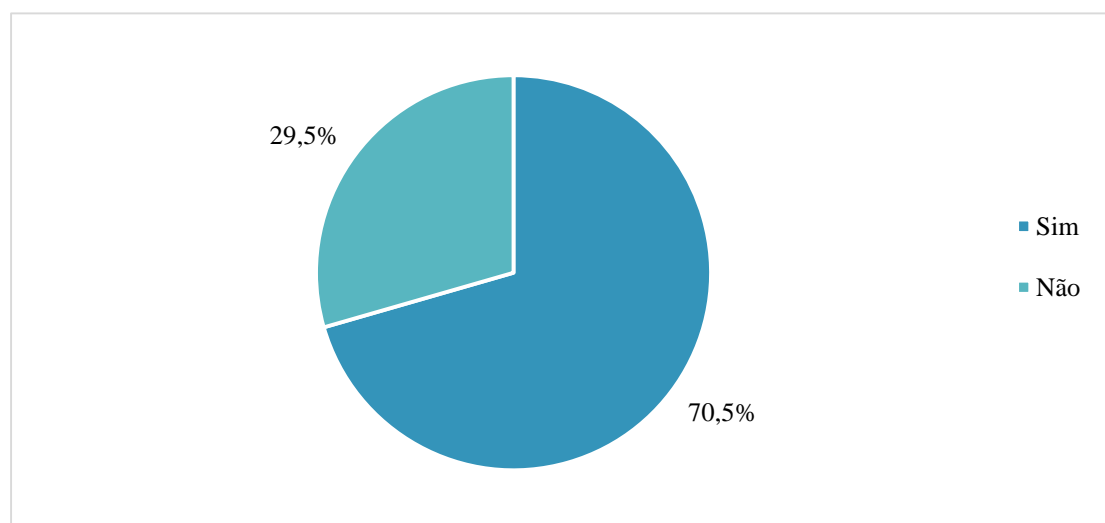
Posto isto, seleccionámos as opções que considerámos mais viáveis para colocar em prática e cumprir o objetivo de divulgação dos programas de Educação Fiscal, mas também de partilha de conhecimentos relativos a matérias fiscais.

Através do gráfico acima representado, podemos salientar a unanimidade quanto à criação de uma unidade curricular, conjugando com a informação recolhida no gráfico VI, a ser aplicada no ensino secundário. Esta maioria destacou-se pelas 159 repostas obtidas, assumindo essa opção como a mais eficaz para a divulgação da temática.

Adicionalmente, a segunda opção mais escolhida foram as conferências/palestras, sendo que 104 dos 241 inquiridos acharam que será uma forma de divulgação também bastante eficaz. No entanto, no que concerne ao modo de realização e preparação desta medida, podemos afirmar que aliada ao conteúdo informático e didático a mesma pode tornar-se mais eficiente.

No nosso entender, o compromisso de uma unidade curricular pode tornar-se massiva demais, tendo em conta os programas escolares ativos. No entanto, havendo palestras/discussões/conferências sobre os assuntos, tal como existe sobre outras temáticas, pode ter um carácter benéfico para a aprendizagem mais fluida e interessante.

Gráfico IX - Considera que os contribuintes têm consciência dos seus deveres fiscais e da sua importância?

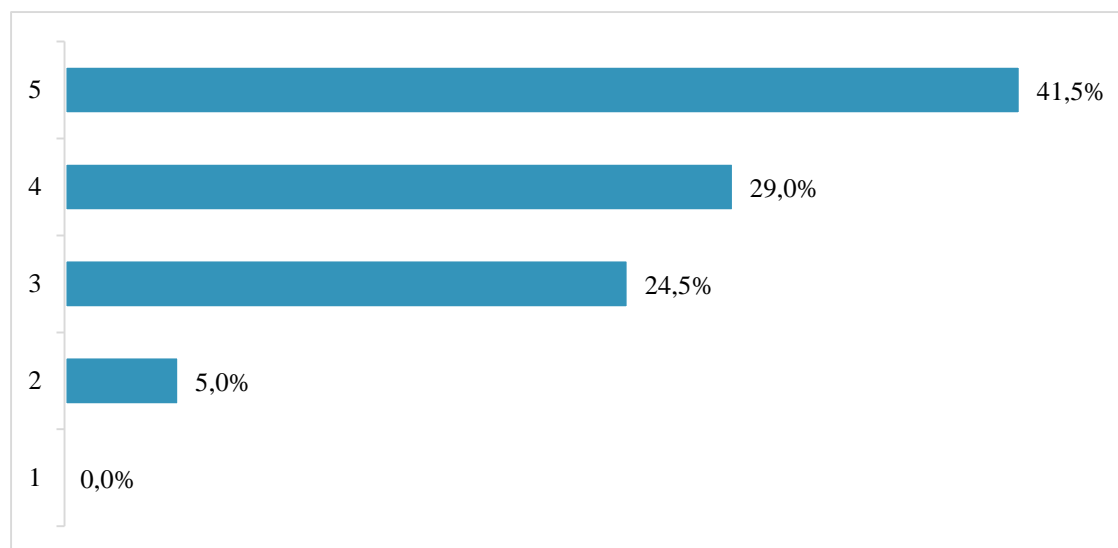


Na opinião de 70,5% dos inquiridos os cidadãos demonstram consciência quanto aos seus deveres fiscais e à sua importância, considerando que os conteúdos relativos a matéria fiscal não lhes são completamente alheios ou desconhecidos, tenham os mesmos sido obtidos através de formação ou pela experiência no mercado de trabalho.

Quanto às restantes 29,5% de respostas negativas, demonstram que a amostra considera que existem contribuintes que não tem consciência dos seus deveres fiscais enquanto a sua função como contribuintes e da sua importância, sendo que este facto pode influenciar estes contribuintes a lesarem o Estado mesmo que de forma inconsciente.

Podemos concluir afirmando que quanto maior consciência houver por parte dos contribuintes face aos seus deveres fiscais e da sua importância para o sistema fiscal, também maior será a percentagem de sociedade cumpridora e compreensiva relativamente ao funcionamento da máquina fiscal tributária.

Gráfico X – A cobrança de impostos é importante?

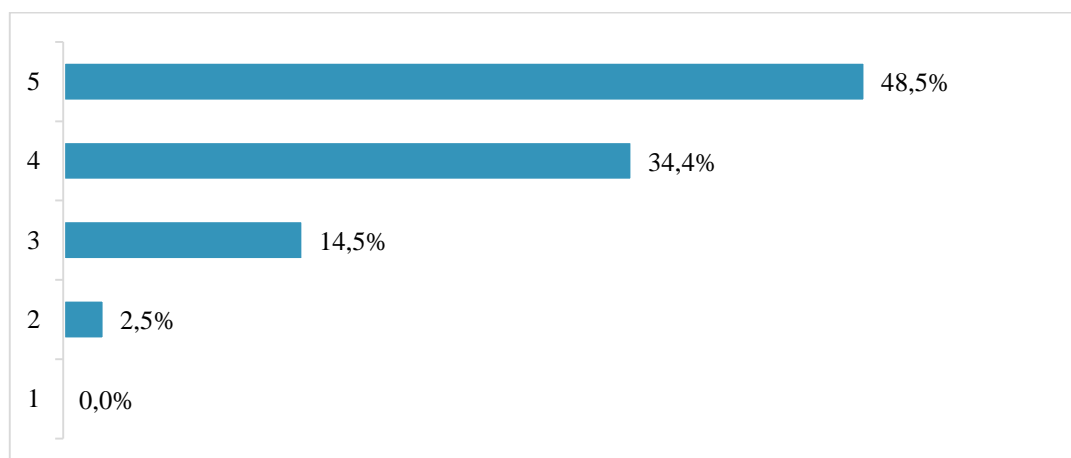


Relativamente à opinião sobre a cobrança de impostos, limitámos em cinco níveis sendo que o 1 “nada importante” e 5 “muito importante”, de forma a analisar a perceção dos inquiridos quanto à importância dos impostos cobrados para o financiamento do Estado.

De certa forma, o gráfico apresenta o expectável. A amostra inquirida demonstra a posição bem definida quanto à consciência da importância dos impostos para a sobrevivência da máquina fiscal na sociedade portuguesa. As respostas dos inquiridos manifestaram-se maioritariamente nos níveis de “muito importante” e “importante”, representando um total de 70,5%.

De referir também que não foram registadas respostas considerando esta questão como “nada importante” e apenas 5% dos inquiridos consideraram a temática “pouco importante, traduzindo-se numa percentagem residual. A amostra inquirida compreende que se existe a cobrança e o pagamento obrigatório de impostos, estes servem devido à dependência económica do Estado face às receitas provenientes dos impostos cobrados.

Gráfico XI – Como considera a carga fiscal suportada pelos contribuintes em Portugal?



O objetivo desta questão pretendia compreender como era percecionada a carga fiscal portuguesa suportada pelos contribuintes. Assim, tendo como suporte a opinião da amostra inquirida, encontra-se enquadrada a opinião dos inquiridos em cinco níveis, correspondendo o 1 a “nada agressiva” e o 5 “muito agressiva”.

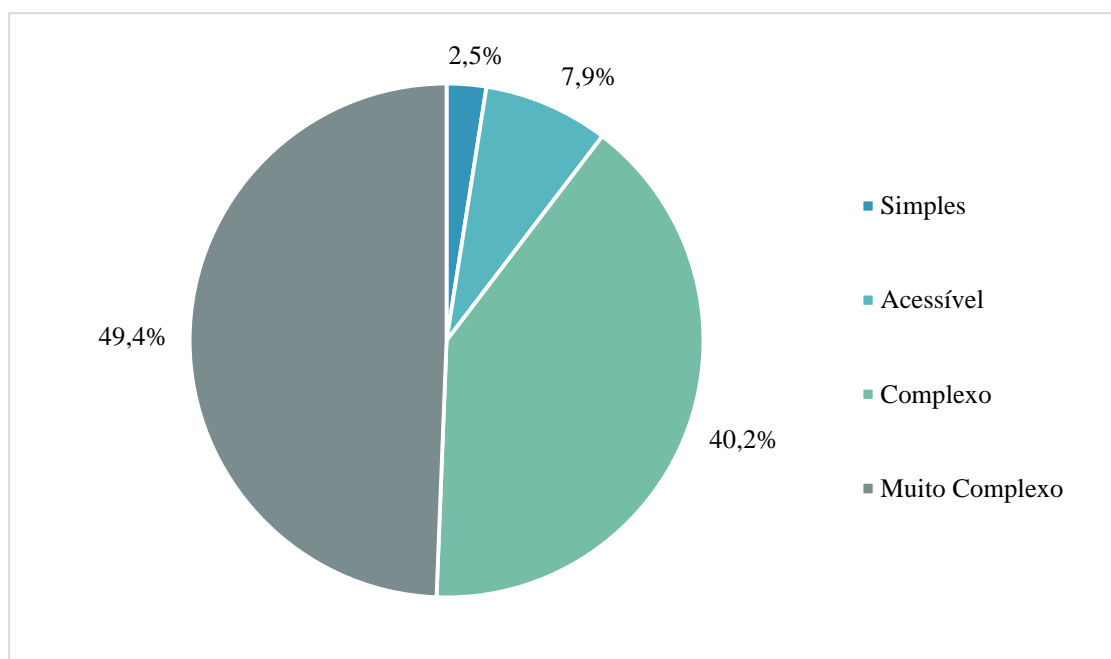
Como é possível observar no gráfico acima apresentado, existe unanimidade na opinião da amostra ao afirmar que consideram a carga fiscal suportada pelos contribuintes portugueses como muito agressiva, atingindo o nível 5 com 117 repostas e o nível 4 com 83 repostas, perfazendo os dois patamares mais altos um total de 83%.

De referir que não foram registadas respostas a considerar a carga fiscal suportada pelos contribuintes como “nada agressiva” e apenas 2,5% consideraram “pouco agressiva”. Assim, pode concluir-se que todos os inquiridos julgam que os impostos pagos pelos contribuintes não se encontram ajustados aos rendimentos obtidos em Portugal, considerando os mesmos excessivos e agressivos. Segundo, o *Executive Digest*,

é precisamente a classe média quem mais se queixa, justificadamente, de ser espremida com impostos. Não apenas com os diretos, como o IRS, que até beneficiaram de um ligeiro alívio nos últimos três anos, mas com os indiretos, em que incidiram os agravamentos registados desde 2016 (...). A retenção na fonte, com efeito imediato no salário líquido, pesa sempre mais na perceção imediata do contribuinte do que os impostos diluídos nas faturas dos consumos diversos.⁵⁹

⁵⁹ Conhece todos os impostos que é obrigado a pagar? (2019). *Executive Digest*.

Gráfico XII – Como considera o sistema fiscal português?



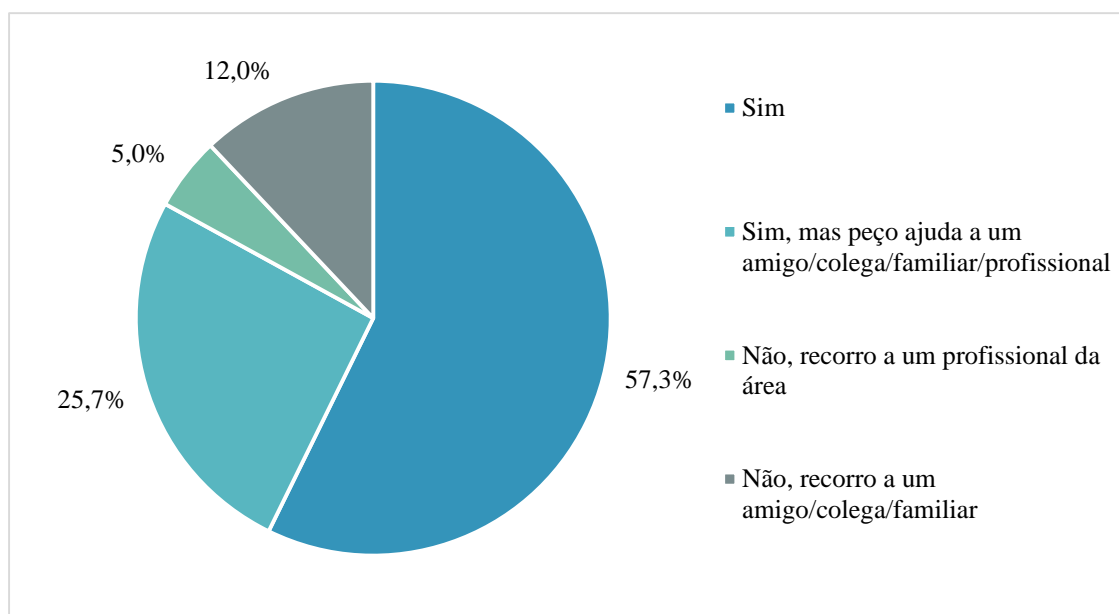
O objetivo desta questão pretendia compreender como era percebido o funcionamento da máquina fiscal portuguesa. Assim, tendo como suporte a opinião da amostra inquirida, encontra-se enquadrada entre “simples” a “muito complexo”.

Como é possível observar no gráfico acima apresentado, existe concordância na opinião da amostra ao afirmar que consideram o sistema fiscal português “muito complexo” ou “complexo”, contabilizando 119 e 97 respostas, respetivamente, perfazendo um total de 89,6%. De referir também, que as respostas obtidas que consideraram o sistema fiscal como “simples” ou “acessível”, tiveram um peso total de 10,4%.

Disponível para consulta em: <https://executivedigest.sapo.pt/conhece-todos-os-impostos-que-e-obrigado-a-pagar/>

Consultado em 20 de setembro de 2019.

Gráfico XIII – Cumpre autonomamente as suas obrigações tributárias?



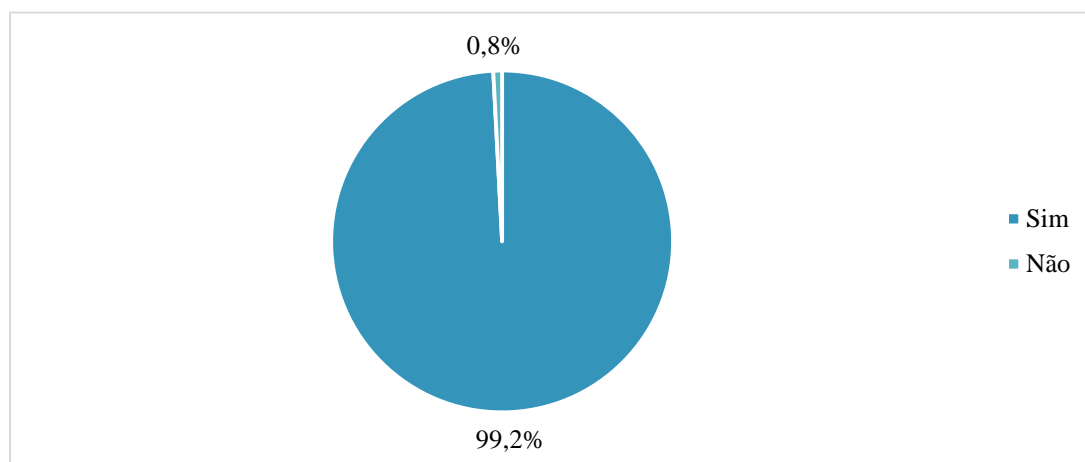
Com base em todas as questões realizadas anteriormente, com base na opinião da amostra inquirida evidenciamos a lacuna quanto à formação em matéria fiscal da amostra inquirida (gráfico IV) e a perceção que existe do sistema fiscal quanto à sua dificuldade, sendo considerado de grande complexidade (gráfico XII).

Porém, os inquiridos quando questionados sobre a sua autonomia no cumprimento das obrigações tributárias, apesar das já evidenciadas lacunas e perceções, a maioria da amostra inquirida consegue proceder ao cumprimento das suas obrigações de formas independente, representando 57,3% do total.

Este facto demonstra que existe uma necessidade de conhecimento por parte dos contribuintes que querem cumprir as suas obrigações autonomamente, que os leva a procurarem informações disponíveis e a atualizarem-se para desempenharem estas tarefas sem dependerem de ajuda externa.

Quanto às restantes respostas obtidas, podemos evidenciar que 37,7% dependem de ajuda de outras pessoas para o fazerem. Sendo que a minoria, recorre a um profissional da área para proceder à entrega das suas obrigações fiscais, representando apenas 5% do total de 241 inquiridos.

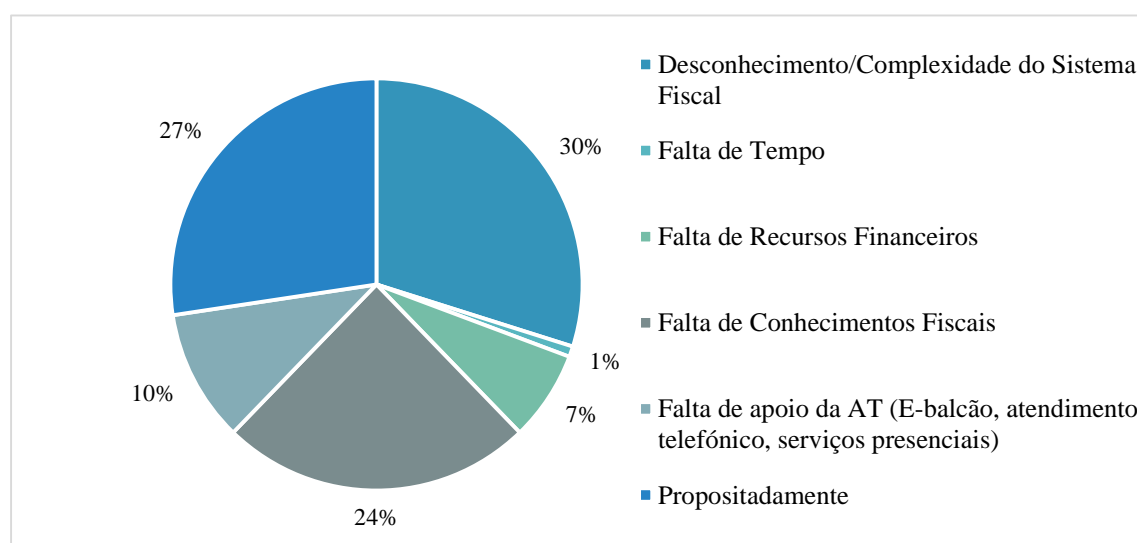
Gráfico XIV – Considera importantes as inspeções fiscais no combate da fraude e da evasão fiscal?



Quanto à sensibilidade da amostra dos inquiridos face à importância das inspeções fiscais no combate à fraude e evasão fiscal é de salientar que 99,2% das respostas afirmam a pertinência do controlo periódico no combate a fraude e evasão fiscal. Contudo, registou-se nesta questão 2 respostas negativas das 241 possíveis.

Estes resultados demonstram que apesar da escassa Educação Fiscal dos inquiridos, existe consciência que as ações de fiscalização desencadeadas pelo Estado têm um impacto inibidor e preventivo na prática de atos que visam lesar o mesmo, de forma a evitá-lo, persuadi-lo e conseqüentemente, punir essas ações.

Gráfico XV – Na sua opinião, qual a principal causa do incumprimento das obrigações fiscais?

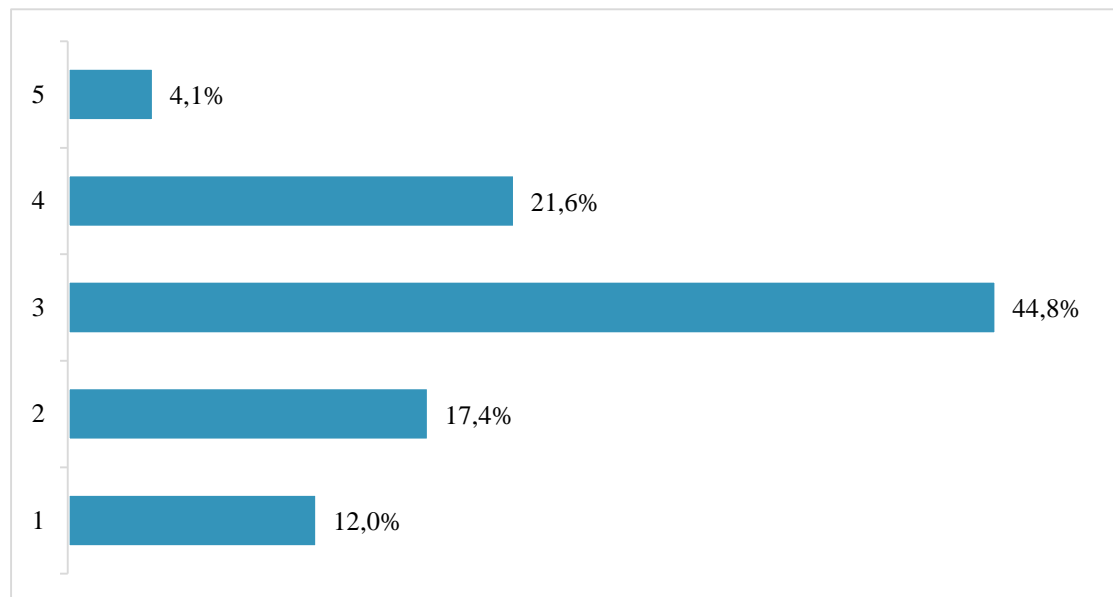


Quanto à principal causa para o incumprimento das obrigações fiscais, representando uma possível fuga aos impostos devidos, 30 % da amostra inquirida considera que o desconhecimento e a complexidade do sistema fiscal português são a principal causa para os contribuintes falharem as suas obrigações fiscais.

Não obstante ao referido anteriormente, existem outras causas supracitadas com bastante relevância para a nossa análise, isto é, o facto de o contribuinte não cumprir com as obrigações fiscais ou o pagamento do imposto devido, de certa forma com o objetivo de propositadamente lesar o Estado nas suas receitas (27%) e devido à falta de conhecimentos (24%), como já havia ter sido demonstrada anteriormente.

As restantes respostas obtiveram valores poucos expressivos, ou seja, negando haver uma correlação entre o incumprimento fiscal e a falta de tempo, a falta de recursos e a falta de apoio da A.T., através de meios como E-Balcão, Centro de Atendimento Telefónico da A.T. e os serviços presenciais de apoio ao contribuinte.

Gráfico XVI – Conhece de que forma são aplicados os seus impostos pelo Estado?

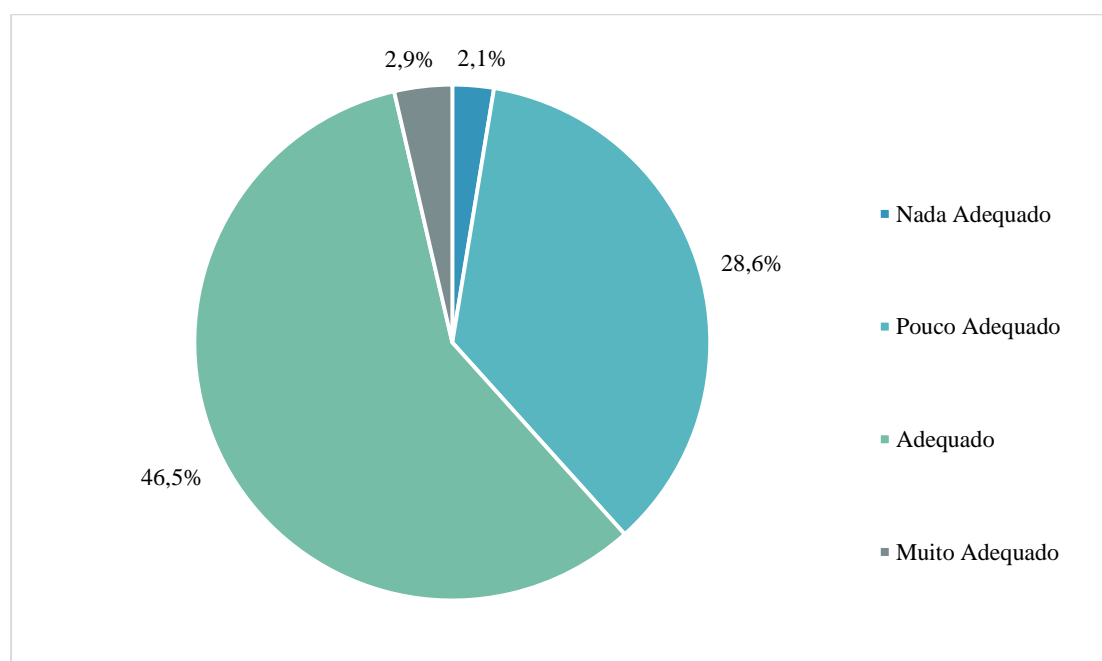


Segundo o gráfico acima apresentado, a amostra foi questionada sobre o seu conhecimento quanto ao destino dado pelo Estado aos impostos pagos pelos contribuintes, tendo sido categorizado as respostas numa escala de 1 a 5, sendo 1 considerado “desconhecimento total” e 5 assumindo um “conhecimento total” da matéria em questão. Após análise das respostas recolhidas é notório que existe uma

desinformação dos contribuintes em relação ao destino dado pelo Estado ao dinheiro recolhido por meio dos impostos aplicados.

De acordo com a amostra inquirida podemos afirmar que a maioria, representada por 44,8% considera ter um conhecimento razoável sobre o tema. Adicionalmente, comparámos as respostas obtidas acima e abaixo do nível razoável e concluímos que as repostas que consideram conhecer pior a forma de aplicação dos impostos (1 e 2, perfazendo um peso de 29,5%) são superiores aos inquiridos que consideram conhecer melhor de certa forma essa aplicação (4 e 5, perfazendo um peso de 25,7%).

Gráfico XVII – Como vê a aplicação das receitas obtidas pelo Estado através dos impostos?



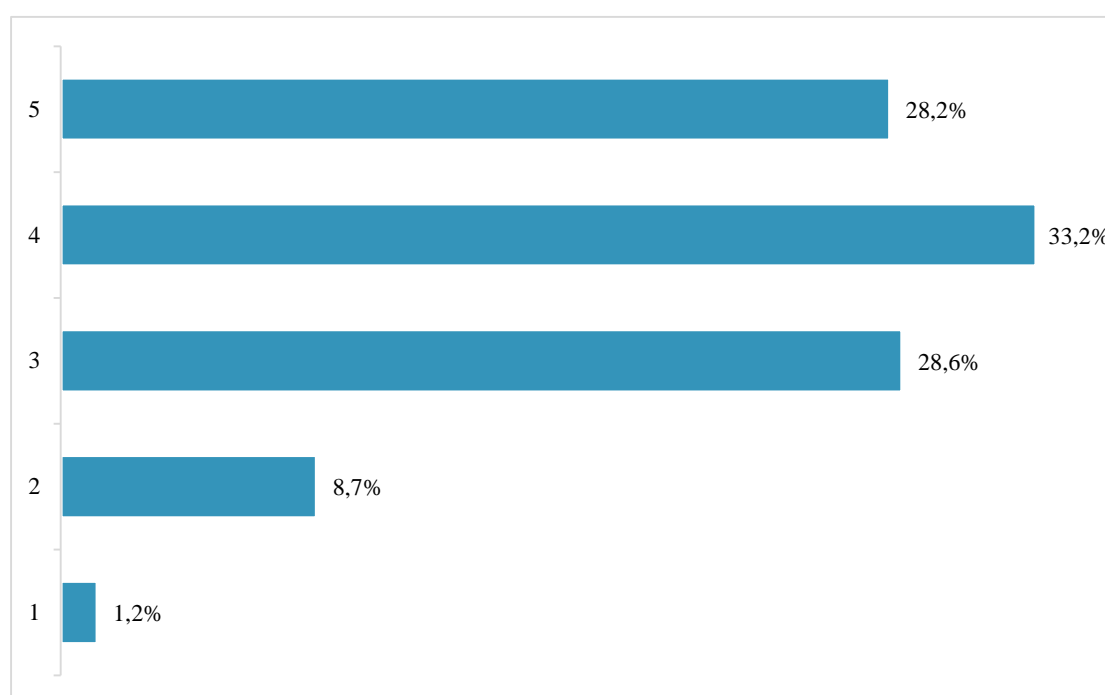
As conclusões retiradas após a análise do gráfico acima representado estão correlacionadas com os dados recolhidos na questão anterior, quanto ao conhecimento da aplicação dos impostos pelo Estado. Os contribuintes sentem que não conhecem o destino tomado pelos impostos que lhes são cobrados, assim, dificilmente conseguirão ter uma opinião formada ou consciência quanto à adequação ou não adequação face à aplicação desses impostos.

Adicionalmente, tendo em consideração as respostas recolhidas, 46,4% considera adequada a aplicação dos impostos, sendo que 28,6% considera essa aplicação pouco

adequada. Com base na análise do gráfico acima, existe uma necessidade de informar e consciencializar os contribuintes quanto à redistribuição dos impostos.

Como consequência do acima mencionado, através da amostra de 241 inquiridos, podemos concluir que apenas 7 consideram muito adequada a aplicação dos impostos pelo Estado, representando apenas 3% do total dos inquiridos. No entanto, de opinião oposta, apenas 5 dos inquiridos considerou desadequada a aplicação dos impostos.

Gráfico XVIII – Com que frequência utiliza os serviços públicos oferecidos pelos Estado (educação, saúde, segurança, espaços verdes, etc.)



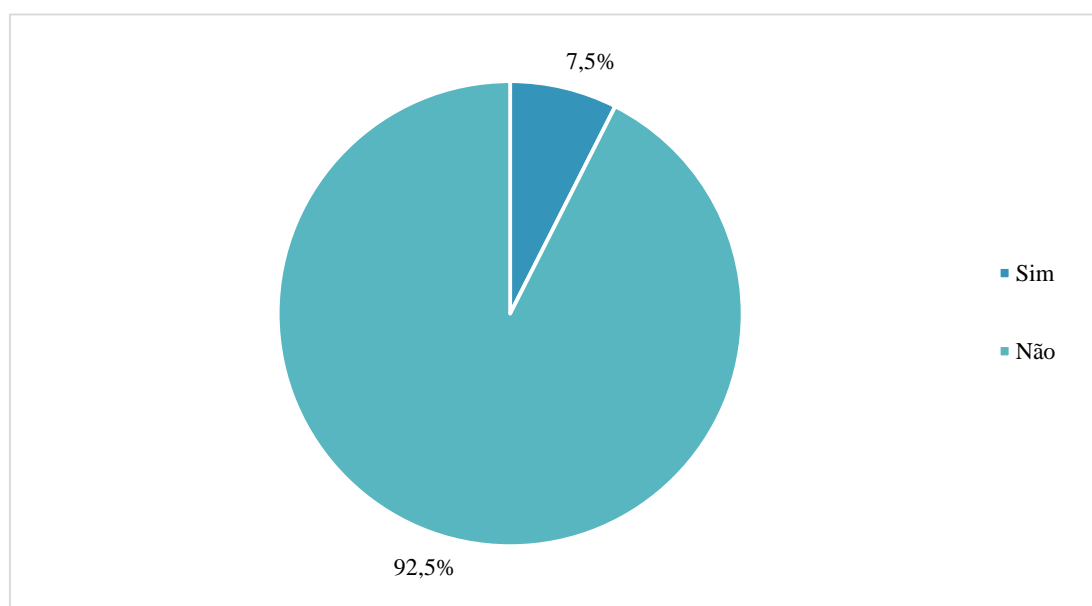
O gráfico acima representa a utilização dos serviços públicos pelos cidadãos. Estes serviços são colocados à disposição dos cidadãos pelo Estado. Para uma melhor compreensão foram categorizadas as respostas numa escala de 1 a 5, sendo 1 “nada frequente/nunca” e 5 “muito frequente”.

Como é possível averiguar pelo gráfico acima representado com base nas respostas dos inquiridos, podemos concluir que é bastante frequente (nível 4 e 5) a utilização dos serviços públicos pelos cidadãos, representando 90,0% pelas 217 respostas recolhidas.

De acrescentar que, apenas 10% considera que nunca ou poucas vezes usufruiu dos serviços públicos disponibilizados pelo Estado. Este facto pode estar relacionado com os serviços privados que se encontram à disposição dos cidadãos, nomeadamente

escolas e hospitais, entre outras opções. Para além disso, tivemos em consideração para análise do gráfico acima, que existe a hipótese da amostra inquirida não estar consciente de todos os serviços que o Estado disponibiliza para utilização da população em geral.

Gráfico XIX– Se fosse possível não pagar impostos, mas isso levasse à inexistência dos serviços públicos (hospitais, escolas, segurança, etc.) Fá-lo-ia?



A maioria, mais precisamente 92,5% do total de 241 inquiridos, não deixaria de pagar impostos caso isso levasse à inexistência de serviços públicos. Apesar dos serviços privados colocados à disposição dos contribuintes, estes reconhecem que existe uma mais-valia quanto ao pagamento de impostos associados aos serviços públicos disponibilizados pelo Estado.

Através das respostas recolhidas é possível entender que aos serviços públicos está associado um benefício quanto ao seu usufruto e que a maioria dos contribuintes não pretende abdicar e que a sua extinção, pois tal facto poderia ter efeitos prejudiciais para a vida em sociedade, tal como a conhecemos.

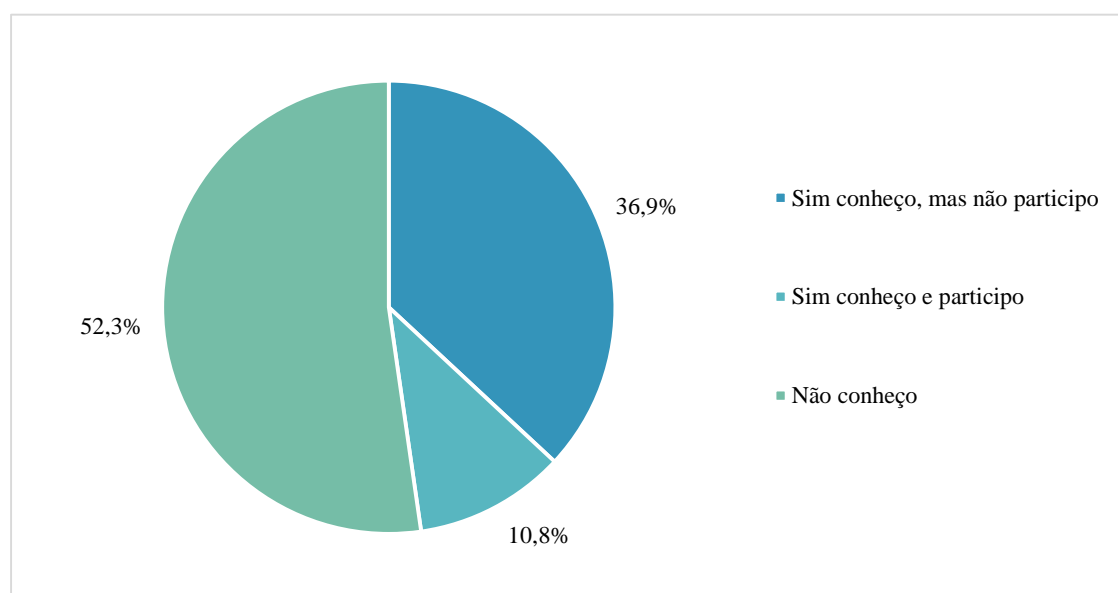
Mais ainda, o facto da maioria dos contribuintes não abdicar de pagar os seus impostos em função de prescindir dos serviços públicos fornecidos pelo Estado, juntamente com as respostas analisadas nos gráficos XVII e XVIII, poderá levar a uma iniciativa de sensibilização de forma a consciencializar os contribuintes para a relação direta existente entre os serviços públicos e a cobrança de impostos.

Segundo o estudo *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*,

Recent studies, including by the OECD, indicate a link between tax morale – citizens’ perceptions of tax issues – and perceptions of the quality of social expenditures. In other words, people who receive good quality public services are more willing to pay their taxes.⁶⁰

Quanto maior for a percepção fiscal dos contribuintes, maior é a probabilidade dos mesmo cumprirem as suas obrigações fiscais, compreenderem o sistema fiscal e interessarem-se pelo destino dados aos impostos cobrados. Por fim, se os contribuintes sentirem uma tributação justa, adequada e informada, poderá ter impacto na melhoria da relação do Estado com os contribuintes.

Gráfico XX– O Orçamento Participativo permite a alocação de recursos públicos no apoio a projetos apresentados pelos cidadãos. Conhece e participa no Orçamento Participativo?



⁶⁰ Recentes estudos, inclusive pela OCDE, indicam uma ligação entre a moral tributária - as percepções dos cidadãos sobre questões tributárias - e as percepções da qualidade das despesas sociais. Em outras palavras, pessoas que recebem serviços públicos de boa qualidade estão mais predispostas a pagar seus impostos. (Tradução livre do autor).

Para a realização da questão acima apresentada sentimos a necessidade de introduzir o tema através de uma breve descrição do conceito de Orçamento Participativo, com o objetivo das respostas obtidas traduzam a maior veracidade possível, no caso do inquirido não conhecer o conceito.

Com base no gráfico acima apresentado existe uma grande desinformação da grande maioria dos inquiridos, visto que, 52,3 % não conhece o Orçamento Participativo. Mais ainda, um grande desinteresse em relação ao tema, uma vez que, 36,9 % conhece, mas não faz questão de participar.

Através dos dados recolhidos e posteriormente analisados, podemos concluir que a maioria não participa, mais precisamente 89,2 %, sendo um total de 215 de uma amostra de 241 inquiridos.

Apenas uma minoria de 10,8%, mais precisamente, 26 inquiridos, para além de conhecerem também demonstram interesse em participar de forma a poderem escolher em que projeto será aplicada a verba destinada ao Orçamento Participativo.

1.10 NOTAS E LIMITAÇÕES

Atualmente existem muitos países que têm apostado em diferentes programas de Educação Fiscal, como medida preventiva da fraude e evasão fiscal com o objetivo de aumentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e melhorar a relação conflituosa do contribuinte com a Administração Fiscal.

Com este estudo procurou-se aferir se a Educação Fiscal influencia os cidadãos contribuintes a cumprirem as suas obrigações fiscais, de que forma pode influenciar e qual pode ser a estratégia mais eficaz para a difusão desta temática tornando-a apelativa para a sociedade.

De acordo com os resultados obtidos deste estudo foi possível retirar algumas conclusões que mereceram a nossa melhor atenção. No que concerne à inserção de iniciativas que levem à moldagem do pensamento, consciencialização sobre a temática e de informação que pode despertar o interesse da sociedade, a sua implementação pode ser morosa.

Os resultados podem considerar-se influenciados pelo facto de termos utilizado uma amostra de 241 inquiridos de forma generalizada, com características próprias do resto

da população portuguesa. Esta trata-se, sem dúvida, de uma das limitações da nossa investigação, pois não podemos generalizar resultados para o resto da população.

Em primeiro lugar, podemos concluir que existe uma lacuna quanto a temas relacionados com fiscalidade ao longo do percurso escolar, nomeadamente, que prepare os futuros contribuintes para questões relacionadas com impostos e obrigações fiscais.

Segundo opinião da amostra inquirida foi de consenso geral a importância do contacto com áreas financeiras durante o ensino, e que a melhor forma de existir esse contacto é a criação de uma unidade curricular, de preferência a ser aplicada no ensino secundário.

Seguidamente, em concordância com as respostas obtidas, percebemos que existe uma falha na divulgação dos programas de Educação Fiscal existentes em Portugal, sendo unânime que através da criação dessa unidade curricular anteriormente referida, um dos temas a ser abordado seria de que forma a criação desses programas pode influenciar os cidadãos nas suas obrigações tributárias e como poderá haver mudanças no seu pensamento fiscal.

A amostra inquirida considerou que os contribuintes têm consciência dos seus deveres fiscais e da importância dos mesmos para o Estado e de forma unânime concordou que a cobrança de impostos é muito importante mas que a carga fiscal em Portugal é bastante agressiva. Além disso, foi considerado pela amostra que o sistema fiscal português é muito complexo, mas os inquiridos viram-se obrigados a serem capazes de cumprirem de forma autónoma as suas obrigações tributárias.

Com este estudo, outro tema que se procurou aferir foi sobre o não cumprimento dos deveres tributários, se derivava da relação conturbada dos contribuintes com o Estado e quais principais razões consideradas para existir incumprimento.

Na opinião da amostra inquirida, é evidente a importância quanto às inspeções fiscais no combate à fraude e da evasão fiscal, nomeadamente por um sentido de justiça, visto que, quando existe incumprimento de alguns contribuintes, o lesado é o Estado e consequentemente todos os contribuintes que cumpriram as suas obrigações.

Para os referidos incumprimentos foram assinaladas algumas causas como o desconhecimento e a complexidade do sistema fiscal, a falta de conhecimentos fiscais e propositadamente com o objetivo de lesar o Estado em seu próprio benefício.

Outro tema abordado neste estudo foi sobre os cidadãos-contribuintes conhecerem a gestão dos recursos públicos, a forma como são aplicados e qual a sua opinião quanto ao destino tomado pelos mesmos. Após análise das respostas obtidas, tivemos a sensação de que os contribuintes não têm a certeza quanto ao destino tomado pelos impostos após lhes serem cobrados e que existe uma divisão entre considerarem adequada ou pouco adequada a aplicação dos impostos nos diversos investimentos necessários, nomeadamente, a melhoria dos serviços públicos suportados pela receita pública.

A amostra inquirida demonstrou a frequência de utilização dos serviços públicos oferecidos pelo Estado para seu usufruto e benefício. Portanto, quando questionados se abdicariam de pagar impostos, mas também que o Estado deixasse de fornecer serviços públicos à sociedade, a amostra inquirida respondeu negativamente, demonstrando consciência que existem famílias que não conseguem suportar os serviços privados e que os serviços concedidos pelo Estado estão disponíveis a toda a sociedade, de forma a colmatar as diferenças sociais existentes.

O estudo abordou também a participação de forma ativa dos contribuintes, quando são chamados a intervir através do Orçamento Participativo, que consiste numa verba colocada à disposição para investimento num projeto produzido por um contribuinte. No entanto, as respostas obtidas foram alarmantes para o facto dos contribuintes inquiridos, não demonstrarem conhecimento ou interesse no envolvimento em processos de realocação de recursos financeiros, visto que, a grande maioria não participava no Orçamento Participativo.

Concluindo, sugere-se uma nova reflexão sobre as matérias abordadas neste estudo em questão, no que concerne à informação disponibilizada referente ao investimento realizado com a receita proveniente da cobrança de impostos. Mais ainda, considera-se que seria importante uma relação de troca de informação mais adequada entre o pagamento dos impostos e os benefícios recebidos originários do Estado, visto que, o investimento para melhoria dos serviços públicos não está a ser visível face aos impostos cobrados aos contribuintes.

Por fim, pretende-se definir e implementar uma estratégia de Educação Fiscal orientada para todos os diferentes grupos de contribuintes da população portuguesa.

1.11 CONCLUSÃO E PERSPETIVAS FUTURAS

No decorrer desta investigação foi realizado um estudo para maior compreensão do panorama referente aos programas de Educação Fiscal em Portugal, e após a sua análise, comparámos os mesmos com os existentes no mundo.

Inicialmente, percebemos que havia uma preocupação por parte dos diversos Estados para educar fiscalmente a sua população, essencialmente, através da sua forma para que gerasse mais eficácia, da altura mais acertada para o fazer e aos resultados obtidos através da sua aplicação, por isso, descobrimos diversos programas de Educação Fiscal adaptados aos diferentes contribuintes e às necessidades de cada país

No entanto, através dos questionários realizados, podemos concluir que a população apesar de considerar o contacto com matéria fiscal muito importante sente a falta dessa instrução a nível académico, apontando tal falha como algo a combater. De forma a mitigar essa situação e apesar da existência de programas de Educação Fiscal, com o objetivo de educar fiscalmente os cidadãos, os mesmos afirmam não ter conhecimento da existência e aplicação dos mesmos.

Outra conclusão que mereceu a nossa melhor atenção foi o destino tomado pelos impostos, após a cobrança dos mesmos aos contribuintes pelo Estado e o passivíssimo da sociedade no envolvimento dos projetos em que pode intervir, tal como a participação no Orçamento Participativo.

Face ao apresentado, a proposta exposta para combater os resultados obtidos seria a criação de um programa educativo extracurricular sobre Educação Fiscal, realizado sobretudo através de palestras, de forma interativa e atrativa para cativar a atenção dos estudantes. A sugestão apresentada vai de encontro às preferências dos cidadãos inquiridos, através da análise dos resultados obtidos referentes aos questionários.

O programa educativo extracurricular seria aplicado no ensino secundário, para garantir a eficácia dos resultados na transmissão dos conteúdos lecionados. Mais ainda, este programa seria implementado sem carácter de avaliação, de forma a obter um método de aprendizagem intuitiva e sem sobrecarregar o programa de escolar existente. A sugestão proposta pelos cidadãos inquiridos seria a criação de uma unidade curricular, no entanto, essa pressupõe avaliação algo que não é desejável para o sucesso deste programa educativo.

Segundo o jovem humorista português Carlos Coutinho Vilhena,

*"Uma proposta fundamental é a criação de aulas de educação fiscal, talvez entre o 10.º e o 12.º ano. [...] Porque eu senti, na pele, a falta de ter as bases, por exemplo, para quando vou preencher um recibo. Vi isso não só no meu caso, como com vários amigos: chegamos aos 18 anos e o primeiro recibo que passamos está mal, vêm coimas a seguir e dois anos depois estamos a receber uma carta das Finanças, e passados três estamos no Banco de Portugal. [...] Acho que era fundamental uma disciplina que fosse curta, pragmática, e que explicasse os mínimos sobre como preencher um recibo, o que é o IVA, o que é a retenção e o desconto para a segurança social."*⁶¹

Em suma, a nossa proposta visa solucionar uma necessidade do Estado em educar fiscalmente os futuros contribuintes, visto que, é através dos impostos cobrados que o Estado consegue financiar-se de forma a garantir a maior qualidade nos serviços públicos e a garantir o melhor bem-estar da sua população.

⁶¹ Carlos Coutinho Vilhena: "Acho fundamental a criação de aulas de educação fiscal". (2019). Disponível em <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/carlos-coutinho-vilhena-acho-fundamental-a-criacao-de-aulas-de-educacao-fiscal>
Consultado em 2 de setembro de 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Guia prático e crítico*. Porto: Asa Editores
- Amorim, J. C. (2007). *Algumas Medidas de Combate à Evasão Fiscal*. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 12. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 12-22. Consultado em 14 de abril de 2019. Disponível para consulta em <http://parc.ipp.pt/index.php/rebules/article/view/895/362>
- Arsénio, L. (2014). *Educação Fiscal e a Pedagogia dos Impostos – Um estudo exploratório em Portugal*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.
- Azevedo, Cátia. (2014). *Fraude Fiscal – O ilícito tributário e os sujeitos processuais*. Universidade Católica do Porto – Escola de Direito, 28-55.
- Brito, Nuno. (2017). *Cidadania e Moralidade Fiscais dos Portugueses*. Instituto Politécnico de Portalegre – Escola Superior de Tecnologia e Gestão.
- Borrego, A. C., Lopes, C. M. da M., & Ferreira, C. M. S. (2013). *Tax Noncompliance in an international perspective: a literature review*. *Contabilidade E Gestão - Portuguese Journal of Accounting and Management*, 14(novembro), 9–41.
- Crisóstomo, P. (2015). *O contribuinte tem de sentir que é bem tratado, mesmo se falhar uma vez (Entrevista a Cidália Mota Lopes)*. Consultado em 7 de setembro de 2018. Disponível em <https://acervo.publico.pt/economia/noticia/o-contribuinte-tem-de-sentir-que-e-bem-tratado-mesmo-se-falhar-uma-vez-1705597>
- Chan, C. W., Troutman, C. S., & O'Bryan, D. (2000). *An expanded model of taxpayer compliance: empirical evidence from the United States and Hong Kong*. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 9(2), 83–103.
- Chau, K., & Leung, P. (2009). A critical review of Fischer tax compliance model: A research synthesis. *Journal of Accounting and Taxation*, 1(2), 34–40.
- Costa, P. N. & Machado, J. (2012). *Curso de Direito Tributário*. Coimbra: Coimbra Editora, S.A.
- Ferreira, C. (2009). *Por um Estado Fiscal suportável - Gestão Fiscal, Evasão Fiscal e Fraude Fiscal*. Faculdade de Direito – Universidade do Porto.

- Ferreira, M. J. e P. Campos (2009). *O Inquérito Estatístico: uma introdução à elaboração de questionários, amostragem, organização e apresentação dos resultados. Um mundo para conhecer os números*. INE, ESTP and DREN. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística. Consultado em 20 de julho de 2019. Disponível para consulta em <http://homepage.ufp.pt/cmanso/ALEA/Dossier11.pdf>
- Ferreira, R. M. F. e Pinto, C. S. (2009). *Contributos para uma reflexão sobre o fenómeno da evasão fiscal e meios anti evasivos*. Internacional Institute of Public Finance. Consultado em 14 de abril de 2019. Disponível para consulta em https://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Publicacoes/2012/IIPF_Congress2010.pdf
- Freire-Ribeiro, I. (2016). *A Unidade Curricular de Cidadania e Educação na promoção da Educação para o Desenvolvimento*. In 1.º Seminário de Educação para o Desenvolvimento: um desafio para todos. Instituto Politécnico de Bragança – Escola Superior de Educação.
- Ghiglione, R. e B. Matalon (1995). *O Inquérito- Teoria e Prática*. Oeiras. Celta Editora.
- Lobo, C. (2018). *Para onde vai o dinheiro dos nossos impostos?* Easy Tax -E & Y. Consultado em 8 de setembro de 2018. Disponível para <https://easytax.jornaleconomico.pt/para-onde-vai-o-dinheiro-dos-nossos-impostos>
- Lopes, C. M da M. & Brites, R. (2016). *O conhecimento fiscal, as perceções fiscais e a Educação Fiscal em Portugal*. Revista de Finanças Publicas e Direito Fiscal, 4, 13-33. IDEF – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Lopes, C.M. (2008). *Quanto custa pagar impostos em Portugal?*, 1ª edição, Almedina, Coimbra.
- Maciel, O. et. al (2014). *Recurso ao inquérito por questionário na avaliação do papel das Tecnologias de Informação Geográfica no ensino de Geografia*. Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 6 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 153-177.
- Marques, D. B. & Carneiro, E.S. (2015). *O planeamento fiscal, os seus limites e o direito legítimo ao planeamento*. 71. outubro-dezembro. 51-62. Disponível para consulta em <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/71/Fiscalidade.pdf>

- Ministério da Educação (2007). *Educação e Formação em Portugal*. ISBN: 978-972-614-413-7. Depósito Legal: 265 059/07
- Nabais, J. C. (2005). *Estudos de Direito Fiscal: Por um Estado Fiscal Suportável*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- OCDE. (2015). *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*. Consultado em 20 de dezembro de 2019. Disponível para consulta em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#page1
- OCDE. (2019). *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*. Consultado em 10 de outubro de 2019. Disponível para consulta em: www.oecd-ilibrary.org/sites/f3d8ea10-en/index.html?itemId=/content/publication/f3d8ea10-en
- OCDE. (2019). *Public comments on the discussion draft on “What is driving tax morale?”*. Consultado em 10 de outubro de 2019. Disponível para consulta em: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/compilation-public-comments-what-is-driving-tax-morale.pdf>
- Orçamento Participativo Jovem Portugal. Consultado em 20 de março de 2019. Disponível para consulta em <https://opjovem.gov.pt/c/sobre-o-op-jovem>
- Orçamento Participativo Portugal (OPP). Consultado em 20 de março de 2019. Disponível para consulta em <https://opp.gov.pt/>
- 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), 29-62.
- Palma, C.C (2018). *A Cidadania e a Educação Fiscal na Lusofonia – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*.
- Palma, C. C. & Outros. (2019). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*. Coimbra. Almedina. 2019. ISBN – 978-972-40-7917-2.
- Pereira, D. & Cruz, S. R. (2016). *Educação Fiscal: Revisão da Literatura. Estudos do ISCA – Educação Fiscal, IV, nº14*.
- Pinto, C. D. (2016). *Os contribuintes, os impostos e o incumprimento fiscal em Portugal*. Universidade de Aveiro – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro, 13-19.
- Ramos, A. (2014). *Erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário: Evidência Empírica em Portugal*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.

- Reis, C. (2017). *Política fiscal ótima*. Católica Lisbon Business & Economics. Consultado em 4 de janeiro de 2019. Disponível em <https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/node/41751>
- Simões, L. (2016). *Educação Fiscal – Um contributo para uma política de cidadania fiscal*. Instituto Politécnico de Lisboa - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.
- Sá, C. & Lopes, C. (2014). *Erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário em IRS: evidência empírica em Portugal*. Instituto Politécnico de Leiria e Instituto Politécnico de Coimbra. Disponível em https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica//finais_site/295.pdf. Consultado em 2 de janeiro de 2019.
- Sá, C., Gomes, C. & Martins, A. (2016) *Fatores determinantes da moral tributária em Portugal*. outubro-dezembro. 75. Fiscalidade.
- Soares, D. D. (2014) – *Percepção Social da Fiscalidade em Portugal – Um estudo exploratório*. Coimbra: Almedina, 2004. Depósito Legal nº 209731/04.