

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



ISCAL

PROPOSTA DE PLANO NACIONAL
PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO
FISCAL

Paulo André Guardado Fernandes dos Santos

Lisboa, dezembro de 2023

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

MESTRADO EM FISCALIDADE

PROPOSTA DE PLANO NACIONAL
PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO
FISCAL

Paulo André Guardado Fernandes dos Santos

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

Constituição do Júri:

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

L i s b o a , d e z e m b r o d e 2 0 2 3

Declaro ser o autor 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 falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

DEDICATÓRIA

À memória do meu querido pai, que partiu demasiado cedo.

À memória da minha avó Ester.

AGRADECIMENTOS

Começo por agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, pelo apoio, disponibilidade, prontidão, compreensão, saber e pela sua visão crítica que muito contribuíram para enriquecer este trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado e da Autoridade Tributária e Aduaneira, pela força que sempre me deram e pela compreensão.

A todos os meus amigos, em especial à Carla Mirela e ao meu amigo e colega João Pedro, a quem agradeço todos os conselhos preciosos, a disponibilidade e o espírito crítico com que leu as versões preliminares deste trabalho, que muito contribuíram para o valorizar.

À minha família, a mãe Luísa, os manos Sandro e Paula, os sobrinhos André, Pedro e Rita, a quem agradeço o amor, a motivação, o encorajamento, o apoio e a compreensão. Um especial agradecimento ao Dirceu, pela motivação, amizade, apoio incondicional, companheirismo, disponibilidade e partilha, e que o tornam no grande responsável por eu ter chegado ao fim deste percurso.

RESUMO

Os temas da Cidadania e Educação Fiscal têm vindo a assumir, na última década, especial importância junto de Instituições Internacionais e de muitos Estados. A aposta na formação dos seus cidadãos numa cultura de empatia com o Estado fiscal faz parte das políticas públicas desenvolvidas por muitos Governos. O seu objetivo é promover a literacia, cultura, consciência e moralidade fiscais, bem como diminuir a fraude e evasão, e aumentar os níveis de cumprimento voluntário das obrigações.

Em Portugal, somente num “agora recente” se começaram a dar os primeiros passos. Com a presente dissertação foi nossa intenção estudar o que de melhor se tem feito no domínio da Educação Fiscal em diversos países. Acompanhando a experiência por eles adquirida, neste estudo desenvolvemos e estruturamos um conjunto de propostas e ensinamentos para colocar à disposição de todos os cidadãos, independentemente da sua idade ou grau de escolaridade, na forma de um Plano Nacional de Cidadania e Educação Fiscal.

É consabido que os programas de Educação Fiscal se afirmam como importantes ferramentas para que Governos e Administrações Tributárias. Ajudam igualmente na participação dos cidadãos nas decisões de afetação das receitas para o cumprimento das tarefas fundamentais que, nos termos da Constituição, incumbem ao Estado, e da sua posterior fiscalização.

Na proposta apresentada estudamos os conceitos de cidadania, cidadania fiscal, educação fiscal e moral tributária e abordamos a importância dos impostos para a manutenção do Estado social, bem como as consequências negativas para a sociedade do resultado da fuga ao pagamento do imposto.

Atendo a esta realidade, e tendo presente em particular a experiência do Brasil, para além dos diversos projetos desenvolvidos em Portugal, apresentamos um Plano Nacional de Cidadania e Educação Fiscal a implementar, a nível macro, em Portugal. Plano este que se pretende integrador das várias gerações integrantes da sociedade portuguesa e centralmente articulado. Deve ser promovido e desenvolvido por um conjunto de atores, para se chegar à sociedade como um todo.

Palavras-chave: Cidadania, Educação Fiscal, Imposto, Moral, Cidadãos, Administração Fiscal

ABSTRACT

In the last decade, the subjects of Citizenship and Tax Education have become particularly important to international institutions and many States. The commitment to educate its citizens in a culture of empathy with the fiscal State is part of public policies developed by many governments. Its aim is to promote tax literacy, culture, awareness and morality, as well as reduce fraud and evasion, and increase levels of voluntary compliance with obligations.

In Portugal, the first steps have only been taken recently. With this dissertation we intended to study the best practices in the field of Tax Education in several countries. Monitoring the experience acquired by these countries, in this study we develop and structure a set of proposals and lessons to be made available to all citizens, regardless of their age or level of education, in the form of a National Plan for Citizenship and Tax Education.

It is known that the programs of Tax Education are important tools for Governments and Tax Administrations. They also help citizens participating in decisions on the allocation of revenues for the fulfilment of fundamental tasks which, under the Constitution, are incumbent on the State, and its subsequent monitoring.

In this proposal we studied the concepts of citizenship, fiscal citizenship, tax education and tax morale and address the importance of taxes for maintaining the welfare state, as well as the negative consequences of tax evasion for society.

In the light of this reality, and bearing in mind in particular the experience of Brazil, in addition to the various projects developed in Portugal, we present a National Plan of Citizenship and Tax Education to be implemented, at a macro level, in Portugal. This plan is intended to integrate the various generations that are part of Portuguese society and be centrally articulated. It must be promoted and developed by a group of actors in order to reach society as a whole.

Key-words: Citizenship, Tax Education, Tax, Morale, Citizens, Tax Administration

ÍNDICE

RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
LISTA DE PRINCÍPAIS ABREVIATURAS	XI
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 RELEVÂNCIA E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO DO TEMA PROPOSTO.....	1
1.2 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	3
1.3 ESTRUTURA E METODOLOGIA.....	4
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	5
2.1 CIDADANIA.....	5
2.2 O ESTADO SOCIAL E OS IMPOSTOS	7
2.2.1 <i>Estado Fiscal.....</i>	<i>8</i>
2.2.2 <i>Os deveres e os direitos associados ao pagamento de impostos.....</i>	<i>9</i>
2.2.3 <i>Limites ao pagamento de impostos.....</i>	<i>11</i>
2.3 A CIDADANIA FISCAL.....	13
2.3.1 <i>A transparência orçamental como estímulo para a Cidadania Fiscal</i>	<i>14</i>
2.4 A MORAL TRIBUTÁRIA	15
2.5 OS CUSTOS DA TRIBUTAÇÃO.....	18
2.6 A FUGA AO IMPOSTO	19
2.6.1 <i>Planeamento fiscal contra legem, extra legem e intra legem.....</i>	<i>21</i>
2.7 AS CONSEQUÊNCIAS DA FUGA AO IMPOSTO	22
2.8 OS CUSTOS PSICOLÓGICOS DOS CONTRIBUENTES.....	24
2.9 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	26
2.9.1 <i>O poder da Administração Tributária</i>	<i>26</i>
2.9.2 <i>O papel da Administração Tributária na cidadania e educação fiscal</i>	<i>28</i>
2.9.3 <i>A Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Contribuinte e a Direção de Serviços de Apoio e Defesa ao Contribuinte</i>	<i>29</i>
2.9.4 <i>Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal (PECFEFA).....</i>	<i>32</i>
2.10 A EDUCAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA ESCOLA.....	35
2.10.1 <i>Breve caracterização do ensino em Portugal.....</i>	<i>38</i>
2.10.1.1 <i>Ensino básico.....</i>	<i>39</i>
2.10.1.2 <i>Ensino secundário.....</i>	<i>40</i>
2.10.1.3 <i>Ensino superior.....</i>	<i>41</i>
3. EDUCAÇÃO FISCAL PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA	43
3.1 A EDUCAÇÃO FISCAL	43
3.2 PROGRAMAS DE CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL.....	47

3.3	PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL NO MUNDO	48
3.3.1	<i>Estados Unidos.....</i>	49
3.3.2	<i>Europa.....</i>	49
3.3.2.1	<i>Países nórdicos.....</i>	49
3.3.2.2	<i>Reino Unido.....</i>	50
3.3.2.3	<i>Itália.....</i>	51
3.3.2.4	<i>Espanha.....</i>	51
3.3.3	<i>O Portal TaxEdu.....</i>	53
3.3.4	<i>América latina</i>	55
3.3.4.1	<i>Chile.....</i>	55
3.3.4.2	<i>Costa Rica</i>	56
3.3.4.3	<i>Argentina.....</i>	57
3.3.5	<i>Países da Lusofonia.....</i>	57
3.3.5.1	<i>Angola</i>	57
3.3.5.2	<i>Cabo Verde.....</i>	58
3.3.5.3	<i>Moçambique</i>	59
3.3.5.4	<i>Guiné-Bissau.....</i>	61
4.	A EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	62
4.1	A EDUCAÇÃO FISCAL EM PORTUGAL	62
4.1.1	<i>Principais ações desenvolvidas nos domínios da Cidadania e Educação fiscal em Portugal 62</i>	
4.1.2	<i>A Joanelha e os Impostos.....</i>	65
4.1.3	<i>O Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2020-2022)</i>	66
4.1.4	<i>O Orçamento do Cidadão</i>	67
4.1.5	<i>Plano Nacional de Formação Financeira.....</i>	69
4.1.6	<i>Plano Nacional de Formação Financeira e a fiscalidade.....</i>	72
4.2	BRASIL.....	75
4.2.1	<i>Contexto</i>	75
4.2.2	<i>Educação Fiscal no Brasil</i>	76
4.2.3	<i>Principais ações desenvolvidas</i>	78
5.	ESTUDO DO CASO: PLANO NACIONAL PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL	82
5.1	PARCEIROS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL.....	83
5.2	VALORES	85
5.3	MISSÃO DO PLANO NACIONAL PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL	85
5.4	OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL PARA A CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL.....	86
5.4.1	<i>Objetivo geral.....</i>	86
5.4.2	<i>Objetivos específicos.....</i>	86
5.5	DIRETRIZES E LINHAS CONDUTORAS	87

5.6	EXECUTANTES	88
5.7	PÚBLICOS-ALVO	88
5.8	OBJETIVOS, TEMÁTICA A ABORDAR E RECURSOS A UTILIZAR	89
5.8.1	<i>Estudantes do ensino básico dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos</i>	89
5.8.2	<i>Estudantes do ensino secundário</i>	91
5.8.3	<i>Estudantes do ensino superior</i>	93
5.8.4	<i>População em geral</i>	95
6.	CONCLUSÕES	99
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

LISTA DE PRINCIPAIS ABREVIATURAS

AFIP - Administração Federal de Receitas Públicas

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

AT - Autoridade Tributária e Aduaneira

CIAT - Centro Interamericano de Administrações Tributárias

CIDEFF - Centro de Investigação de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CIRC – Código Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CRF - Constituição da República Federativa do Brasil

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DGE - Direção Geral de Educação

DSADC – Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte

DSCPAC - Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Contribuinte

ECF - Educação e Cidadania Fiscal

ESAF – Escola de Administração Fazendária

ESGCS - Escola Superior de Gestão Corporativa e Social

FAQ – Frequently Asked Questions

FEBRAFITE - Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais

FEUC - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

GEF - Grupo de Trabalho Educação Fiscal

GET - Grupo de Trabalho Educação Tributária

IDEFF - Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa

IECs - Impostos Especiais de Consumo

IMI - Imposto Municipal sobre os Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IS - Imposto do Selo

ISCAC - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

ISCAL - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa

ISV - Imposto sobre Veículos

IUC - Imposto Único de Circulação

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

NIF – Número de Identificação Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PECFEFA - Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal

PNCEF - Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal

PNEEF - Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal

PNCF - Programa Nacional de Cidadania Fiscal

PNEF - Programa Nacional de Educação Fiscal

PNFF - Plano Nacional de Formação Financeira

REF - Referencial de Educação Financeira

UE - União Europeia

1. INTRODUÇÃO

A aposta na Cidadania e na Educação Fiscal e na introdução de um Plano Nacional de Cidadania e Educação Fiscal deve ser encarada como um contributo capaz de acelerar o desenvolvimento da sociedade.

Com esta dissertação pretendemos apresentar um conjunto de propostas e ensinamentos para colocar à disposição de todos os cidadãos, independentemente da sua idade ou do grau de escolaridade.

A implementação do plano que vamos apresentar é, em nossa opinião, decisiva e apresenta-se como um importante contributo para que haja uma maior participação dos cidadãos na sociedade, consciencializando-os de que, ao não «fugirem» ao pagamento dos tributos e ao aumentarem os seus níveis (predisposição) de cumprimento voluntário das obrigações fiscais, estão a desempenhar um papel determinante na arrecadação de receitas (meios financeiros), indispensáveis para a construção e manutenção do Estado Social.

1.1 Relevância e objeto da investigação do tema proposto

Olhando para o passado, facilmente constatamos que Portugal atravessou, e continua a atravessar, sucessivas crises económicas. Causadas predominantemente por, na essência, dois grandes motivos: de natureza interna – a “má gestão interna” dos dinheiros públicos (reconhecidamente escassos); e de natureza externa - crises económico-financeiras à escala mundial que contagiaram a nossa economia. Considerando a debilidade da nossa economia e do tecido empresarial e a nossa reconhecida impreparação para reagir aos efeitos negativos das crises financeiras, nomeadamente no acesso aos mercados financeiros internacionais, uma das soluções prosseguidas pelo Governo para fazer face à necessidade de receita monetária, por forma a prosseguir na manutenção do Estado Social, tem reiteradamente passado pelo aumento da tributação incidente sobre os cidadãos e as empresas.

É consabido que o agravamento da carga fiscal introduzido na sociedade não é bem aceite. A grande maioria dos cidadãos não fica satisfeita por vulgarmente percecionarem que o dinheiro que o Estado arrecada com os impostos não é objeto de uma correta administração e que a sua devolução sob a forma da prestação de serviços (p.ex. saúde, educação, segurança, infraestruturas, ...) não se mostra suficiente.

Na atual sociedade assiste-se a um crescimento da percepção relativa ao aumento das desigualdades sociais. Consequentemente, a resistência por parte de cidadãos e empresas ao pagamento de impostos aumenta; e a resposta dada à redução do rendimento disponível encontra-se historicamente associada uma maior propensão para, por parte daqueles, a utilização de mecanismos jurídicos, ilegais ou não, que lhes permitam aumentar o rendimento e/ou não os sujeitar a tributação.

Este paradigma pode ser alterado. Driessche (2011, p.312)¹ escrevia que

[o]s ciudadanos individuos y las empresas privadas tienen que pagar impuestos; las autoridades fiscales tienen que recaudarlos. El desafío es cómo administrar el sistema tributario para recaudar los ingresos adeudados de la manera más eficiente y con los menores gastos administrativos.

Para este autor, as Administrações Tributárias, maxime os Estados, deveriam na formulação das suas políticas fiscais conseguir conciliar duas realidades: aumentar os níveis de cumprimento voluntário, o que em grande medida está condicionado pela moral tributária; e o que pode ser feito para aumentar a moral tributária.

Interessa-nos aqui o caminho da formulação de políticas que passam pela Educação Fiscal no reforço do papel da Cidadania e de uma moral fiscal.

Uma das formas passa por levar ao conhecimento dos cidadãos quais os seus direitos (enquanto Cidadãos) e os seus deveres (enquanto Cidadãos contribuidores) perante o Estado. Neste sentido é fundamental desenvolver um programa educacional que aposte na difusão de boas práticas de Cidadania e de Educação Fiscal, enquanto alicerces de uma mudança de paradigma que, acreditamos, se traduzirá em vantagens (maior receita e melhores serviços prestados) para todos. Neste sentido, em 2015, o relatório *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), salienta que a educação fiscal não pode ser vista como uma estratégia que visa aumentar a receita fiscal e não se deve limitar a explicar a necessidade de aumentar o volume de arrecadação de impostos. Deve sobretudo favorecer uma conduta e atitude de empatia, ligando o imposto à despesa pública. No mesmo sentido vão as conclusões da 45.^a Assembleia Geral do Centro

¹ «Tradução livre do autor: Os cidadãos e as empresas têm de pagar impostos: as Autoridades Fiscais têm de os cobrar. O desafio que temos pela frente é saber como administrar o sistema tributário para arrecadar os impostos adequados da forma mais eficiente com os menores custos administrativos».

Interamericano de Administrações Tributárias² (CIAT), aqui citadas por Palma (2019, p.13)

As Administrações Tributárias devem induzir e fortalecer, sempre que possível, o conceito de cumprimento tributário mediante a contínua melhoria e realização consistente de programas de educação e assistência tributárias.

1.2 Objetivos da investigação

No âmbito desta dissertação pretendemos, ancorados nas experiências desenvolvidas em outras realidades tributárias, apresentar as bases de um Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal (PNCEF) que:

- Se apresente como um contributo fundamental para a formação cívica dos Cidadãos;
- Contribua para a consciencialização da sociedade quanto à importância dos impostos na satisfação das necessidades de financiamento do Estado para a prossecução do Estado social;
- Se estructure um conjunto de ensinamentos e informações com o objetivo de proporcionar aos Cidadãos conhecimentos sobre as normas fiscais; e
- Capacite os Cidadãos de níveis de conhecimento que lhes permitam acompanhar a aplicação dos valores arrecadados pelo Estado com os impostos pagos, e na devolução destes sobre as mais diversas formas.

As diversas ferramentas em que assenta o Plano Nacional para Cidadania e Educação Fiscal devem ser estruturadas e disponibilizadas numa linguagem acessível, direcionadas para cidadãos de todas as faixas etárias e, para além de proporcionarem conhecimentos na área da fiscalidade, pretende-se que desmistifiquem a perceção negativa que habitualmente está associada ao imposto. Ao mesmo tempo devem promover junto dos cidadãos uma sensibilização e alteração de comportamentos para contribuírem de forma ativa no aprofundamento de uma sociedade que se quer cada vez “mais justa”.

Pretendemos ainda dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Projeto Educação e Cidadania Fiscal (ECF), apoiado pelo Sistema de Apoio à Investigação Científica Tecnológica, e ir ao encontro das recomendações da União Europeia (UE) e da OCDE no que respeita à adoção de programas para a Cidadania e Educação Fiscal.

² Realizada nos dias 4 a 7 de abril de 2011, na cidade de Quito – Equador.

1.3 Estrutura e metodologia

Para a elaboração da presente dissertação optámos por, em primeiro lugar, proceder à análise da revisão da literatura com o objetivo de efetuar um enquadramento teórico dos temas considerados mais relevantes para a investigação. Nesta parte abordaremos os conceitos mais relevantes para o nosso estudo, como sejam a Cidadania, a Educação Fiscal, a Moral Tributária, o Estado Social e os Impostos.

Num segundo momento abordaremos a importância da Educação Fiscal para o exercício da Cidadania. Abordar-se-á também a importância que os programas de Cidadania e Educação Fiscal assumem na nossa sociedade e no papel determinante na implementação de boas práticas por parte dos cidadãos. Com recurso a material publicado na internet, em sites institucionais, nacionais e estrangeiros, faremos ainda uma breve caracterização de alguns dos programas de Educação Fiscal que têm vindo a ser implementados em alguns dos países que nos são mais próximos.

Antes de prosseguir no nosso estudo empírico faremos um estudo sobre “o estado da arte” relativo à Educação Fiscal em Portugal e no Brasil. No caso de Portugal, abordaremos as principais iniciativas desenvolvidas ao longo dos últimos anos nos domínios da Cidadania e Educação Fiscal, do Orçamento do Cidadão e do Plano Nacional de Formação Financeira. No que diz respeito ao Brasil, sendo um país que já tem implementado um Programa Nacional de Educação Fiscal, importa estudar e conhecer a experiência - observando o contexto em que o programa surgiu e quais as principais ações desenvolvidas.

No estudo do caso vamos apresentar as bases do nosso Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal, que em muito se inspira no programa que está implementado no Brasil.

Por fim, na última parte apresentaremos as principais conclusões obtidas com a pesquisa desenvolvida, formulando-se recomendações para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Cidadania

Para um melhor enquadramento do tema que vamos tratar é relevante enquadrar o conceito de cidadania. Antes de se avançar para a revisão bibliográfica, e socorrendo-nos da definição que consta no dicionário da língua portuguesa infopédia³, podemos definir cidadania como a qualidade do cidadão, ou seja, o vínculo jurídico que traduz a condição de um indivíduo enquanto membro de um Estado ou de uma comunidade, constituindo-o como detentor de direitos e obrigações, sendo o exercício dessa condição de cidadão exercido através da participação na vida pública e política de uma comunidade.

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa (CRP) enquanto Lei Fundamental consagra um conjunto de direitos e deveres dos cidadãos. Principia por referir no artigo 1.º que a República Portuguesa se baseia na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Prosseguindo, no número 1 do artigo 12.º (Princípio da universalidade) diz-se que «Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição», e, ao abrigo do princípio da igualdade, «Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (número 1 do artigo 13.º).

Entre os direitos pessoais, e centrando o nosso interesse no conceito de cidadania, o número 1 do artigo 26.º da CRP refere que

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.

A grande maioria dos autores que consultámos para a realização deste trabalho, independentemente do conceito que cada um apresenta, associa o exercício da cidadania à titularidade de direitos e deveres nos domínios políticos, sociais e cívicos, consagrados na Constituição de cada Estado.

Quando, em termos genéricos, aborda o tema da cidadania, Canotilho (2007, p.118), refere que

³ Definição da Infopédia. disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/cidadania>
Consulta efetuada em 17.05.2022.

«Todo o cidadão tem direito a uma nacionalidade»; «Toda a pessoa tem direito à cidadania». A primeira fórmula encontramos-na na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (art.º 15.º). A segunda é hoje derivada do valor fundante da pessoa relativamente aos direitos pessoais, civis e políticos.

Mas o conceito de cidadania tem de ser entendido de uma maneira mais ampla, que vai para além do reconhecimento dos direitos pessoais, civis e políticos. Prossegue Canotilho (2007, p.119) referindo que cidadania «(...) aglutina a ideia de um status jurídico-constitucional densificado por direitos e obrigações (...)». Continuando a seguir o pensamento de Canotilho (2007, p.119), o exercício da cidadania «(...) não pode sacrificar as dimensões normativas da implantação cidadã-institucionalizada pelo Estado de Direito democrático-constitucional. Portugueses somos todos. Temos direitos e obrigações derivados do direito de ser portugueses».

Nas palavras de Grilo (2007, p.65), que se socorre do Dicionário da Academia de Ciências de Lisboa e do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, «(...) ao conceito de cidadania estão ligados, por um lado, os direitos de que cada um goza no espaço da vida colectiva e, por outro, os deveres de cada um tem de assumir perante a sociedade a que pertence e que são inerentes a esses mesmos direitos».

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

Nabais (2005) entende que a cidadania deve traduzir níveis de igualdade aos membros integrantes de uma comunidade que se concretizam num conjunto de direitos e deveres de natureza pessoal (cidadania pessoal), política (cidadania política) e social (cidadania social).

O conceito de cidadania é definido por Nabais (2005, p.34)

[c]omo a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros activos e passivos de um estado-nação, são titulares ou destinatários de um determinado número de direitos e deveres universais e, por conseguinte, detentores de um específico nível de igualdade.

Na esteira de Amaral (2007, p.29), a cidadania é entendida como «a qualidade ou situação jurídica de quem é cidadão. E ser cidadão significa ser membro completo da Cidade».

Para Amaral (2007), o exercício da cidadania não está exclusivamente assente num plano em que só os direitos dos cidadãos são contemplados e assegurados. Para o exercício da cidadania ser pleno, o cidadão tem de cumprir deveres aos quais está constitucionalmente obrigado. Entre eles, pagar impostos. E Amaral (2007, p.32) concretiza quando refere que «(...) a moderna noção de cidadania também envolve um conjunto de responsabilidades: são os «deveres cívicos», ou «deveres de cidadania»».

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

Assim, é fundamental criar mecanismos que, no desenvolvimento da personalidade do cidadão, desde cedo sejam interiorizados e permitam perceber a ideia de que pagar impostos se afirma como uma parte integrante e fundamental do exercício da cidadania, logo, necessária para assegurar a vida em comunidade.

Segundo Ferreira (2019, p.35), da mesma maneira que devemos pagar impostos como expressão da nossa cidadania, devem também ser criados mecanismos que permitam aos cidadãos determinar se o Estado está a fazer uma boa utilização dos impostos que pagamos.

2.2 O Estado Social e os impostos

A CRP elenca no seu artigo 9.º as tarefas que o legislador constituinte definiu como sendo as fundamentais do Estado. Entre elas, refiram-se a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses; a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais; e o acesso ao ensino e à valorização permanente.

Por sua vez, no artigo 81.º da CRP encontramos, no âmbito da organização económica do Estado, elencadas as incumbências prioritárias que o Estado deve desenvolver. Entre essas incumbências estão a promoção e o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida e a promoção da justiça social, assegurando a igualdade de oportunidades e o operar das necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal.

Abre-se assim um caminho que vai na direção de um Estado cada vez mais social, que deve ser perspetivado em sentido amplo e assenta, essencialmente, em quatro pilares

(Ramaux, 2012 citado por Santos, 2013, p.25)⁴: a proteção social (a faceta mais difundida e aquela à que frequentemente é reduzido - Estado-Providência); a regulação das relações laborais (direito do trabalho, negociação coletiva, política de emprego); a oferta de serviços públicos; e a concretização de políticas de sustentação da atividade económica e social (de entre as quais a política fiscal).

Na opinião expressa de Santos (2013, p.87), os impostos, que acompanham o homem desde o momento em que passou a viver em sociedade e perceberam a necessidade de satisfazer as carências coletivas, assumiram um papel cada vez mais determinante na persecução dos quatro pilares fundamentais do Estado social e na satisfação das necessidades dos cidadãos. Estes, em contrapartida, têm o dever de pagar impostos, contribuindo assim para a sustentabilidade económico-social da sociedade em que se inserem.

Desta forma, e com o objetivo de assegurar a existência de um Estado Social e promover o bem comum dos cidadãos, os Estados necessitam de obter recursos financeiros cuja origem provém das atividades económicas desenvolvidas pelo setor privado, de empréstimos junto do mercado financeiro (entre outros), de transferência de fundos da União Europeia e, predominantemente, das obrigações tributárias das entidades privadas e dos cidadãos. Podemos assim afirmar que o modelo de Estado Social que temos implementado na nossa sociedade é financiado através dos impostos que pagamos.

2.2.1 Estado Fiscal

Os meios financeiros de que o Estado necessita para prosseguir as suas “tarefas fundamentais” e assim dar resposta das necessidades dos cidadãos encontram-se alicerçados num Estado Fiscal, que tem na arrecadação de impostos a sua principal fonte. A este propósito, Nabais (2005, p.24) refere que

O que, atenta a razão de ser do estado, que é a realização da pessoa humana, a realização da pessoa no respeito pela sua eminente dignidade humana, o estado fiscal não pode deixar de se configurar como um instrumento dessa realização. Porventura o instrumento que historicamente se revelou e continua a revelar como o mais adequado à materialização desse desiderato.

A globalização, a evolução e o desenvolvimento das sociedades levaram a um crescimento das necessidades sociais, facto que exige do Estado um esforço financeiro

⁴ Ramaux Christophe. (2012). L'État Social, Pour sortir du chaos neoliberal, Paris, Mille et Une Nuits.

cada vez maior, o que, segundo Martins (2019, p.100) «(...) é comum a todos os Estados modernos, porquanto se pode afirmar que o Estado social é um Estado fiscal».

Ao referir que a fiscalidade é a base material (financeira) na qual assenta um estado moderno, Santos (2013, p.21) remete-nos para a ideia de que «O estado moderno vive dos impostos, é, neste sentido, um Estado fiscal».

2.2.2 Os deveres e os direitos associados ao pagamento de impostos

O pagamento de impostos é uma das obrigações que se encontram previstas na nossa Constituição, e à qual todos os cidadãos são chamados, em função da sua capacidade. Refere o número 3 do artigo 103.º da CRP que «Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição (...)», a *contrário* resulta o pagamento do imposto enquanto obrigação. Determinando igualmente a Constituição qual fim último do pagamento de impostos, assim o artigo 103.º da CRP dispõem que o pagamento de impostos visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e a justa repartição dos rendimentos e da riqueza.

Nabais (2005, p.26) refere-se aos impostos como o preço que cada um de nós, enquanto membro de uma comunidade, paga para usufruir da sociedade que temos: por um lado assente na liberdade, e por outro assente num mínimo de solidariedade.

Ferreira (2019, p.28) entende que «o pagamento de impostos é que permite ao Estado cumprir as suas missões (...)» e citando Isabel do Carmo, numa reflexão que esta efetuou sobre os impostos e o Estado Social, refere que o Serviço Nacional de Saúde e a escola pública existem porque são financiados pelos impostos, que servem igualmente para financiar a administração pública, a defesa e a segurança.

Perante situações de crise, ou mesmo desaceleração do crescimento económico, o Estado, no sentido de não aumentar em demasia os níveis da dívida pública, vê-se obrigado a agravar a carga fiscal assegurando assim a função social que lhe está acometida. A este propósito afirma Soares (2004, p.22) que «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».

Nas palavras de Nabais (2005, p.34), a manutenção de um Estado fiscal está diretamente relacionada com o exercício de uma cidadania de liberdade e no respeito pelos direitos e

liberdades fundamentais, aos quais está necessariamente ligado o dever fundamental de pagar impostos.

Seguindo os ensinamentos de Nabais (2020, p.101), os deveres fundamentais estão «(...) diretamente ao serviço da realização dos valores assumidos pela colectividade organizada em estado (...)». Prossegue o mesmo autor sublinhando que o dever de pagar impostos é um dever fundamental que, à semelhança de todos os outros deveres fundamentais, é dever de todos os cidadãos para com a comunidade onde se inserem e da qual fazem parte.

Contudo, e acompanhando Nabais (2005, p.26), «(...) apenas perante um estado fiscal, cujo preço seja aceitável, podemos conceber os impostos como um indeclinável dever de cidadania, cujo cumprimento a todos nos deve honrar».

A respeito do dever fundamental de pagar impostos, Santos (2013, p.41) sublinha que «No léxico político, a ideia de cidadania fiscal é hoje frequentemente invocada como forma de legitimar o cumprimento do dever fundamental de pagar impostos, no fundo como equivalente a civismo».

Mas o pagamento de impostos, sendo indispensável ao funcionamento do Estado para assegurar a sua função de satisfazer as necessidades dos cidadãos e da comunidade, não pode ser encarado unicamente como um dever fundamental. Também confere direitos aos cidadãos que, para além de terem uma palavra relativamente aos impostos que estão dispostos a pagar, têm o direito de exigir que o Estado assegure que toda a comunidade cumpre o seu dever de pagar impostos em função da capacidade contributiva de cada um.

Na esteira de Nabais (2005, p.36), «(...) cada contribuinte tem simultaneamente um dever, o dever de contribuir para a comunidade que integra, e um direito, o direito de exigir que todos os membros da comunidade também contribuam para a mesma comunidade».

Na opinião de Ribeiro e Gesteiro (2013, p.209)

O tributo não deve ser entendido como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da cidadania. A receita pública, principalmente a derivada proveniente da arrecadação de tributos, é fundamental para o desenvolvimento, económico, social e cultural do país. Por isso, tal receita deverá ser aplicada para atender a função social do tributo. Além de que o Estado tem a responsabilidade de destinar a aplicação adequada, os tributos vinculados e dar conta disso à sociedade na aplicação dos recursos.

A correlação entre o imposto e da cidadania é também abordada por Ferreira (2019, p.34) quando escreve que

O pagamento de impostos torna-se, assim, um dever de cidadania, mas também um direito. Pagamos impostos porque queremos ter uma palavra na orientação dos negócios públicos e beneficiar da actuação, tantas vezes pouco visível do Estado e da máquina administrativa.

2.2.3 Limites ao pagamento de impostos

A obrigação de pagar impostos está também ela condicionada às regras e limites definidos na Constituição, nomeadamente no número 1 do artigo 12.º (Princípio da universalidade) e no número 2 do artigo 13.º (Princípio da igualdade). A CRP também refere nos seus números 2 e 3 do artigo 103.º que os impostos são criados por lei. Esta determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes, sendo que ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não tenham sido criados nos termos anteriores, tenham natureza retroativa ou cuja liquidação ou cobrança não se façam nos termos da lei.

Para Rainha (2007, p.20)

[o] princípio da legalidade do imposto em Portugal apresenta-se, pois, como reserva de lei formal, não se afastando este princípio quando o Governo legisla devidamente autorizado pela Assembleia da República, na medida em que a conduta dos Serviços na aplicação do imposto, em última análise, tem a lei de autorização por fundamento.

Na opinião de Santos (2013, p.23), o surgimento do estado democrático, caracterizado pelo sufrágio universal, pelo surgimento de partidos que rapidamente granjearam a simpatia de muitos cidadãos e pelo livre exercício de liberdades públicas decorrentes da abertura social, contribuiu para o surgimento do princípio do autoconsentimento dos cidadãos relativamente à cobrança de impostos. Prossegue Santos (2013, p.23) referindo que «(...) este princípio político está hoje juridicamente vertido no princípio da *legalidade tributária* e no princípio da *autorização de cobrança* de impostos anualmente consagrado no orçamento de Estado».

Os princípios do autoconsentimento, da legalidade tributária e da autorização de cobrança permitem uma posição de soberania do Estado no que à tributação e ao ordenamento jurídico respeitam. No entanto, a posição de soberania do Estado está limitada quer pelo

poder de tributar por via da sujeição das leis ao controlo constitucional, quer pelo direito à resistência a impostos que não sejam criados nos termos da lei.

Segundo Nabais (2020, p.185)

[o] imposto não pode ser encarado 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 comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em estado.

Ribeiro e Gesteiro (2013, p.203) referem-se aos impostos como a fonte de recursos do Estado, capazes de proporcionar o alcance das metas e objetivos previstos nas Constituições de cada país. Os impostos não se devem limitar à simples arrecadação de valores mas sim combinar, em simultâneo, a função de arrecadação com a função social. Uma das dificuldades com que os Estados se têm vindo a confrontar é a quantificação dos impostos e tributos que é necessário cobrar à população para satisfação das necessidades do Estado Social. Muitas vezes os Estados “são acusados” de tributar os cidadãos acima do que é necessário, desconsiderando a sua real capacidade contributiva. A tributação social não trata apenas de atender as necessidades mais elementares da população, é mais do que isso. A tributação deve, nos termos da al. f) do número 2 do artigo 67.º da CRP, respeitar a dimensão individual e familiar, considerando a capacidade contributiva entre outros princípios constitucionais de proteção ao contribuinte (Vinha e Ribeiro, 2005 citados por Ribeiro e Gesteiro, 2013, p.207)⁵. Ribeiro & Gesteiro (2013, p.207) referem a este respeito que

sempre que a tributação impedir ou dificultar a realização do essencial em relação à sociedade ou parte dela e até mesmo a uma pessoa será desmedida e poderá ter carácter confiscatório. Será desmedida também a tributação se os governos pretenderem arrecadar tributos, ultrapassando a soma necessária de dinheiro para o atendimento das necessidades sociais.

⁵ Vinha, T.D., & Ribeiro, M. (2005) Efeitos socioeconómicos dos tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In PEIXOTO, Marcelo Magalhães e FERNANDES, Edison C. (Coords). Tributação, Justiça e Liberdade. Juruá: Curitiba.

2.3 A cidadania fiscal

Podemos então afirmar que associado ao Estado fiscal emerge o conceito de cidadania fiscal, que Nabais (2005, p.33) define como

Uma cidadania que implica, designadamente, que todos os membros da comunidade suportem o estado, ou seja, que todos os membros da comunidade tenham a qualidade de destinatários do dever fundamental de pagar impostos na medida da respectiva capacidade contributiva.

A cidadania fiscal, segundo Santos (2019, p.54), «(...) surge fundamentalmente como conceito político de legitimação da tributação moderna (...)» e pretende fortalecer os direitos dos contribuintes, não só através da participação na elaboração e aprovação do orçamento de Estado, mas também da capacidade de intervir no destino dos dinheiros públicos, por exemplo, através da apresentação de propostas no domínio do orçamento participativo.

Na opinião de Marques (2019, p.77), «A cidadania fiscal só poderá ser exercida de facto se existir transparência nas finanças públicas, pois ao cidadão não lhe basta a compreensão dos impostos, também tem de saber como são aplicados os dinheiros públicos.»

O exercício de uma cidadania fiscal confere ainda ao cidadão - contribuinte o direito de solicitar às entidades públicas a prestação de contas quanto à aplicação dos dinheiros públicos. Mas também lhes impõe responsabilidades, nomeadamente o atempado cumprimento das obrigações tributárias, bem como o pagamento dos impostos a que estão legalmente obrigados. É o dinheiro arrecadado com a cobrança dos impostos que possibilita ao Estado satisfazer as suas necessidades de financiamento e ir ao encontro da satisfação das necessidades dos cidadãos com proteção social, saúde, segurança, cultura, justiça e educação.

Contudo, o exercício da cidadania fiscal depende em grande medida do nível de educação e consciência fiscal da população. A este propósito Santos (2019, p.55) refere que

[a] cultura fiscal reflete-se na *consciência fiscal* dos cidadãos, a maioria dos quais não tem ideia de como é formado e funciona o sistema fiscal, de quais os seus direitos e deveres, de como relacionar-se com a administração tributária, nem tão pouco da carga fiscal que efetivamente suporta.

Na esteira de Costa (2019, p.61)

O exercício da *cidadania fiscal* requer um certo nível de *consciência fiscal*, na medida em que deve ter suficiente conhecimento dos seus direitos e deveres enquanto membro de uma comunidade, organizada sob a forma de Estado e que requer recursos financeiros para o seu funcionamento.

Ainda que os cidadãos não tenham responsabilidade direta nas decisões políticas que são tomadas pelos Governos, é muito importante envolvê-los na sustentabilidade das finanças públicas. Neste contexto, Marques (2016, p.51) entende que a cidadania e a educação fiscal são contributos fundamentais para a preparação dos cidadãos, de maneira a que estes possam exercer uma cidadania ativa e evitar comportamentos individuais lesivos dos interesses coletivos e que lhes permitam pedir responsabilidades aos decisores políticos.

2.3.1 A transparência orçamental como estímulo para a Cidadania Fiscal

A transparência nas finanças públicas apresenta-se como um instrumento importante para o exercício da cidadania fiscal.

Cabe ao Governo (enquanto órgão de condução da política geral do país e órgão superior da administração pública - artigo 182.º da CRP) e demais serviços públicos estimular o exercício da cidadania fiscal, através da implementação de um ciclo de resposta de transparência orçamental que compreenda as fases de publicação, simplificação e divulgação do orçamento. Orçamento que, nos termos da Constituição, compete ao Governo fazer executar (al. b) do artigo 199.º). Segundo (Marques 2019, p.79), deve ainda ser implementado um ciclo de compreensão, análise e discussão do orçamento que permita ao cidadão adquirir as competências necessárias e suficientes para exercer uma cidadania fiscal capaz de influenciar as políticas públicas e a afetação do dinheiro público.

Aos cidadãos não basta a simples compreensão dos impostos. Estes pretendem saber também qual o destino que foi dado aos dinheiros públicos e onde foram aplicados os impostos que pagaram. Marques (2019, p.77) refere que «(...) a receita fiscal de um país é um bem comum, cuja aplicação é necessário conhecer, controlar e fiscalizar».

Neste domínio, a implementação de medidas que contribuam para uma maior transparência orçamental, em articulação com uma maior sensibilização dos contribuintes para os problemas orçamentais e a introdução nos currículos escolares da literacia

orçamental, revelam-se fundamentais para o exercício de uma cidadania fiscal que se quer ativa e responsável.

A OCDE (2017, p.9) entende que a transparência orçamental é desejável por diversos motivos, nomeadamente:

- **Responsabilização** – que recai sobre os governantes pela eficaz e eficiente utilização dos recursos públicos;
- **Integridade** – que contribui para o combate à corrupção e simultaneamente para a manutenção de elevados níveis de integridade na gestão dos recursos públicos;
- **Inclusão** – através da promoção do debate com os cidadãos acerca do impacto que as questões orçamentais têm nas suas vidas;
- **Confiança** – os cidadãos aumentam os seus níveis de confiança quanto à boa gestão dos recursos públicos;
- **Qualidade** – aumentando a recetividade dos cidadãos ao pagamento de impostos, contribuindo para a diminuição da fuga aos impostos e implementação de políticas públicas mais equitativas.

O Banco Mundial também tem vindo a recomendar aos governos a implementação de medidas que contribuam para uma maior transparência orçamental e estimulem a cidadania fiscal. Uma delas passa pela disponibilização do Orçamento do Cidadão.

2.4 A Moral Tributária

Estudos efetuados pela OCDE têm demonstrado que as economias desenvolvidas e em desenvolvimento apresentam uma relação muito positiva entre o cumprimento voluntário e os níveis de moral fiscal.

Independentemente dos esforços realizados por parte dos Governos e administrações fiscais na promoção e incremento dos níveis de cumprimento voluntário dos contribuintes, a forma como as sociedades modernas se apresentam conduz a uma erosão das bases tributáveis, a que não é alheia a globalização, a digitalização e a internacionalização dos negócios⁶.

⁶ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Disponível para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documents/PECFEFA_2018_2020.pdf Consulta efetuada em 04.10.2022

No entanto, nem todos os cidadãos - contribuintes revelam os mesmos comportamentos e atitudes perante a obrigação do pagamento de impostos. Podemos identificar aqueles que pagam os impostos porque se preocupam com a sanção associada ao incumprimento, ou aqueles que cumprem a obrigação assente no cumprimento do dever cívico associado e enquanto padrão de troca para poderem beneficiar dos serviços e bens públicos facultados à comunidade.

Neste contexto, a moral tributária é um fator decisivo para a compreensão do nível de honestidade dos contribuintes. Sobre este assunto, Sá & Martins (2013, p.246) referem que

O indivíduo é condicionado por valores morais que o levam a decidir como agir perante as normas vigentes. Essa característica “moral” representa aquilo que iremos de agora em diante referir como “moral tributária”. Existe um elevado número de pessoas que não pratica fraude porque simplesmente acredita que tal comportamento é errado.

A moral tributária é (Torgler, 2005 citado por Sá & Martins, 2013, p.250)⁷: a motivação intrínseca para pagar impostos. É a vontade da obrigação moral dos indivíduos para pagar impostos ou a sua crença em contribuir para a sociedade através do pagamento de impostos. A moral tributária também inclui o arrependimento moral ou a culpa na situação de praticar fraude fiscal. Se o arrependimento ou sentimento de culpa for forte, ele ou ela estarão mais disponíveis para o pagamento de impostos.

No que ao cumprimento das obrigações fiscais respeita, o comportamento do cidadão - contribuinte é influenciado não só pelo seu nível de moralidade mas também pelo contexto social e institucional que o rodeia e por fatores económicos e não económicos.

Os fatores económicos influenciam o nível de moralidade do contribuinte, já que ao cumprimento de obrigações tributárias está maioritariamente associado o pagamento de impostos. Este tem como consequência imediata uma diminuição do seu rendimento disponível. Difícil é perceber se os níveis de moralidade são mais elevados na classe dos cidadãos com rendimentos mais altos ou na classe dos cidadãos com rendimentos mais baixos. A este respeito, Sá & Martins (2013, p.253)

⁷ Torgler, B. (2005). “Tax morale and direct democracy”, *European Journal of Political Economy*.

citam Torgler, que considera que os cidadãos com rendimentos mais baixos podem apresentar níveis de honestidade fiscal mais baixos, na medida que o pagamento de impostos lhes provoca uma maior restrição financeira.

Os fatores não económicos, como sejam os fatores demográficos ou pessoais, sociológicos ou comportamentais, psicológicos e políticos, têm também eles uma grande influência nos níveis de moralidade do contribuinte.

A moral fiscal está também relacionada com a perceção que os contribuintes têm do modo como os seus impostos são aplicados. Para que haja uma maior predisposição para o pagamento dos impostos, ao Governo pede-se transparência e explicação da razão pela qual é preciso fazê-lo. Também de como é administrado e onde é aplicado o dinheiro deste pagamento. Isto ajuda os cidadãos a perceberem que pagar impostos é necessário para assegurar as funções sociais do Estado que se traduzem em benefícios, como sejam o acesso a melhores cuidados de saúde, melhor educação, segurança e apoios sociais.

Para Palma (2019, p.13)

(...) há uma estreita ligação entre a denominada moral fiscal – a perceção que os cidadãos têm das questões fiscais – e a perceção que têm quando à qualidade das despesas públicas. As pessoas que beneficiam de serviços públicos de boa qualidade estão mais predispostas a pagar os seus impostos. O Estado tem que cumprir os seus compromissos sociais para poder exigir aos cidadãos os impostos adequados, caso contrário sofre sérios efeitos na cobrança das receitas e não consegue oferecer serviços condignos. É um círculo vicioso que se pode repetir.

Iniciámos a nossa abordagem à moral tributária fazendo referência à ação do Governo e da administração fiscal na promoção e incremento dos níveis de cumprimento voluntário dos contribuintes. No entanto, tal ação é insuficiente e é necessário envolver os cidadãos no processo de decisão política, construindo uma relação mais próxima do Estado com os cidadãos – contribuintes. Deste modo promove-se e consolida-se a sua identificação com as políticas seguidas e motiva-se o pagamento de impostos e o aumento dos níveis de moral tributária (Sá & Martins, 2013, p.257).

2.5 Os custos da tributação

Historicamente, e como nos ensina Lopes (2008, p.25), o objetivo principal da cobrança de impostos é «(...) a obtenção de receitas necessárias ao financiamento das despesas do sector público. A imposição fiscal representa, assim, uma transferência de recursos dos contribuintes individuais e colectivos, para o Estado».

No entanto, as receitas que o Estado arrecada por via da cobrança de impostos, e que são fundamentais para o financiamento público por permitirem o funcionamento da administração pública e a disponibilização de bens e serviços aos cidadãos, são na verdade um custo de oportunidade, na medida em que se reduzem os recursos disponíveis para afetar ao setor privado.

No dizer de Santos (1995, p.34) os impostos são também suscetíveis de provocar distorções no funcionamento do mercado, muitas vezes provocadas pelos governos e pelas decisões que estes tomam em sede de política fiscal, as quais interferem com decisões eficientes dos agentes económicos.

Ainda que, por via da neutralidade dos impostos, os preços dos bens, serviços e fatores de produção não fossem influenciados, há que tomar em consideração que o financiamento do Estado através de impostos traz custos associados. Na opinião de Santos (1995, p.34) «(...) os custos associados ao funcionamento do “sistema” de administração, fiscalização e cobrança de impostos, que se traduzem em despesas efectivas a financiar através do Orçamento do Estado, bem como os custos inerentes ao cumprimento das obrigações fiscais que recaem sobre os contribuintes».

Deste modo, Santos (1995, p.34) e Lopes (2008, p.25) sistematizam os custos decorrentes da transferência de recursos financeiros para o Estado em quatro tipos de custos:

- A redução da capacidade económica – decorrente da diminuição da capacidade financeira dos contribuintes em virtude do pagamento de impostos. Na valorização deste custo devem ser tidos em conta os benefícios resultantes das despesas públicas financiadas pelo pagamento dos impostos;
- Eficiência – os impostos podem funcionar como um desincentivo ao trabalho e ao esforço, podendo também contribuir para uma alteração do padrão das escolhas de consumo e produção que podem originar perdas para a economia;
- Administrativos – a Administração Tributária incorre em custos na recolha e cobrança de impostos, entre os quais: vencimentos dos funcionários da

administração tributária; equipamentos e consumíveis; custos com a produção legislativa e com o contencioso nos tribunais.

- Cumprimento – traduzido nas despesas que os contribuintes têm de suportar para cumprirem as suas obrigações tributárias, bem como nos custos administrativos incorridos para que o sistema fiscal funcione. Por exemplo, os recursos utilizados na manutenção e funcionamento do sistema fiscal.

Nesta medida, os governos devem desempenhar um papel importante na definição e implementação de políticas públicas de cariz fiscal, de modo a reduzir os custos e as perdas provocados pela tributação. Há que ter porém em conta, de acordo com Santos (1995, p.35), que «(...) se conheçam as dificuldades em estabelecer o adequado equilíbrio entre, por um lado, a busca de maior eficiência, simplicidade e neutralidade e, por outro lado, o imperativo, não menos relevante socialmente, da equidade e justiça fiscal».

2.6 A fuga ao imposto

A fuga ao pagamento do imposto não é uma realidade recente, nem surgiu com a modernização da sociedade. Santos (2003, p.340) refere-se à fuga ao pagamento do imposto como um fenómeno de todos os tempos e de todos os lugares, transversal a todos os sistemas fiscais. A História tem vindo a mostrar-nos que os comportamentos de resistência ao pagamento de impostos eram praticados desde que o ser humano passou a viver em comunidade.

O ser humano é, naturalmente, levado a seguir um caminho que lhe permite alcançar determinados objetivos, condicionando os seus comportamentos à prossecução dos fins a que se propôs. Com o aumento da carga fiscal o rendimento disponível diminui, a resistência ao pagamento de impostos aumenta, e há uma maior predisposição dos cidadãos para a utilização de meios, muitas vezes ilegais, que permitam aumentar o rendimento por via da fuga ao imposto. A este propósito referem Machado e Costa (2012, p.419): «O comportamento racional dos indivíduos está na base da procura de minimização dos encargos fiscais por parte do contribuinte».

Exemplos disso levam-nos aos tempos do Antigo Egipto, onde os cidadãos chegavam a prescindir de uma vida em sociedade abandonando as suas casas e vivendo como eremitas para fugir ao pagamento do imposto.

Na Roma Antiga (Santos 2003, p.341), para escapar aos «direitos alfandegários devidos pela importação de escravos, fazia-se estes trajarem toga, vestimenta que era apanágio dos homens livres» e para fugir ao imposto sucessório ficcionavam-se despesas com as cerimónias fúnebres que eram dedutíveis à matéria tributável.

Palma (2015, p.126) lembra os tempos do antigo império romano onde, por exemplo, as poupanças fiscais dos proprietários das terras eram conseguidas através da mudança de um chefe militar para outro mais benevolente na tributação da propriedade. Lembra ainda os tempos da idade média onde, por conveniência tributária, os povos conquistados se convertiam ao islamismo, beneficiando assim de isenções.

Na Antiga Índia são também vários os textos que constam dos livros sagrados onde há referências à fuga ao pagamento de impostos.

Na opinião de Santos (2013, p.89)

[o] pagamento de qualquer imposto representa, para o contribuinte, a renúncia a uma parcela da sua riqueza sem receber, em troca, o benefício de uma contrapartida direta. Ora, por impulso natural, o Homem procura orientar a sua conduta de forma a maximizar o prazer e a minimizar o sacrifício – daí que, à partida, se possa falar de uma predisposição inata contra o pagamento de impostos.

Ensinam-nos ainda Machado e Costa (2012, p.420)

(o) contribuinte, atendendo aos benefícios e aos custos esperados (que podem ser de ordem patrimonial, moral e social), tende a optar pela solução que se lhe apresenta como a melhor. Naturalmente, um contribuinte que possa optar, face ao desenho legal, entre um caminho fiscalmente mais oneroso e outro menos oneroso tenderá a seguir o segundo.

Transpondo esta forma de atuação para a aplicação das leis tributárias: o contribuinte projeta determinados comportamentos com o objetivo final da minimização dos encargos fiscais ou da incrementação dos benefícios fiscais. De um ou outro caso resultará uma poupança de impostos e um tão almejado aumento do rendimento disponível.

Nas palavras escritas de Palma (2015, p.126), «o planeamento fiscal (*tax planning*) não é, em si mesmo, um ato ilícito, mas de poupança fiscal, de gestão tributária, através do qual o contribuinte procura obter uma vantagem fiscal».

Determinados comportamentos tendentes à minimização dos encargos fiscais podem muitas vezes traduzir-se na execução de determinados tipos de planeamento fiscal

permitidos no âmbito das leis, mas também em tipos de planeamento que colidem com o ordenamento jurídico, pelo que podemos falar em planeamento fiscal legítimo e ilegítimo. Sanches (2006, p.21) refere-se ao planeamento fiscal legítimo escrevendo que este consiste numa técnica de redução da carga fiscal. Através desta o sujeito passivo renuncia a um certo comportamento por este estar ligado a uma obrigação tributária, ou então escolhe de entre várias soluções que lhe são proporcionadas pelo ordenamento jurídico. Escolherá aquela que, por ação intencional ou omissão do legislador fiscal, está acompanhada de menos encargos fiscais.

O mesmo autor, ao abordar o conceito de planeamento fiscal ilegítimo, sublinha que o mesmo «(...) consiste em qualquer comportamento de redução indevida, por contrariar princípios ou regras do ordenamento jurídico-tributário, das onerações fiscais de um determinado sujeito passivo».

A dificuldade assenta na necessária distinção entre que tipos de planeamento fiscal praticados pelos contribuintes podem ser considerados legítimos, abusivos ou ilegítimos. A este respeito escreve Palma (2015, p.126):

a dificuldade consiste em saber qual a fronteira entre o ato legítimo de planeamento fiscal e o ato abusivo que conduz a vantagens fiscais patológicas, i.e, saber quais os limites ao planeamento fiscal e, por outro lado, quais os limites aos limites ao planeamento fiscal.

2.6.1 Planeamento fiscal *contra legem*, *extra legem* e *intra legem*

Dentro do quadro de planeamento fiscal, os contribuintes podem atuar através de vias legais ou ilícitas para reduzir ou evitar a carga fiscal, sendo que a doutrina se refere a essas vias como: *contra legem*, *extra legem* e *intra legem*.

Ao efetuar planeamento fiscal *contra legem* (*tax evasion*), e segundo nos ensina Palma (2015, p.127), «(...) a poupança fiscal é conseguida mediante actos ilícitos, v.g., através da economia paralela, falsificação da contabilidade fiscal, emissão e utilização de faturas falsas, apropriação de impostos retidos e devidos por terceiros (...)». Assim, o contribuinte, ao infringir diretamente a lei fiscal, comete fraude fiscal, a qual é passível de sanções contraordenacionais ou mesmo criminais.

Ao efetuar planeamento fiscal *extra legem* (*tax avoidance*), o contribuinte, acolhendo os ensinamentos de Machado e Costa (2012, p.421), adota «(...) um comportamento que

tem como finalidade exclusiva ou principal contornar uma ou várias normas jurídico-fiscais, de modo a conseguir a redução ou supressão do encargo fiscal». Ao atuar *extra legem*, o contribuinte não viola diretamente as normas jurídicas, mas aproveita-as de uma forma abusiva para chegar a um resultado fiscal mais favorável.

O planeamento fiscal *intra legem* é considerado legítimo e não abusivo, e a poupança fiscal obtida por esta via não constitui um comportamento proibido pela lei. A este propósito refere Palma (2015, p.127): «(...) a poupança fiscal é expressa ou implicitamente querida pelo legislador que estabelece normas negativas de tributação como exclusões tributárias, deduções específicas, abatimentos à matéria colectável personalizantes, ou estabelece isenções fiscais, zonas francas (...)»

Neste contexto, e sem desconsiderar a segurança jurídica tida como pedra angular de qualquer Estado de Direito Democrático, houve necessidade de criar não só instrumentos que permitissem a deteção e o combate a esquemas de evasão ilícita promovidos pelos contribuintes, mas também mecanismos de reacção contra as formas de planeamento fiscal antes referidas. Isto levou, a título de exemplo e entre outras medidas, à introdução na lei de normas específicas antiabuso, bem como de cláusulas gerais antiabuso.

Sob a coordenação de Santos & Martins (2009), a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais do Ministério das Finanças e da Administração Pública publicou em outubro de 2009 um relatório para o estudo da política fiscal, competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal. Santos & Martins (2009, p.14) reconhecem a relevância da educação fiscal no combate à fuga de impostos quando referem que «A política de prevenção deverá também prever a continuidade e aprofundamento das acções de educação fiscal, em particular mediante a sua inserção nos programas escolares».

2.7 As consequências da fuga ao imposto

Os impactos negativos sentidos na sociedade e que decorrem da fuga ao pagamento do imposto são muito significativos e têm reflexo em vários quadrantes, colocando inclusivamente em causa a arrecadação das receitas necessárias para a realização e manutenção de um Estado social. Com referência ao fenómeno da fuga ao imposto, Santos (2003, p.359) refere que

(...) para além de atentar contra a indispensável solidez das finanças públicas, o fenómeno perturba o normal funcionamento da economia, compromete a consecução dos objectivos prosseguidos pelas políticas económicas e sociais estabelecidas pelas

autoridades, subverte o princípio republicano da igualdade dos cidadãos perante a lei – um dos pilares fundamentais em que assentam os modernos estados democráticos – e acaba por contribuir seriamente para a degradação do sentido cívico e da moralidade pública.

Para fazer face à diminuição das receitas tributárias, que como já referimos são indispensáveis à manutenção do Estado social, os governos têm, para além da possibilidade de recorrerem ao crédito com todas as consequências no que à dívida pública respeita, de tomar medidas tais como: redução do alcance das suas políticas sociais (que se traduzem na diminuição das prestações sociais, dos serviços públicos disponibilizados e na diminuição do investimento público); agravamento da carga fiscal (traduzida no aumento das taxas ou na redução das deduções fiscais (Santos, 2003, p.360).

Do ponto de vista da economia, o pensamento de Machado & Costa (2012, p.427) vai no sentido de considerar que a fuga ao imposto «(...) falseia a concorrência, distorcendo o funcionamento dos mercados: em vez de prosperarem empresas mais eficientes, prosperam as que em maior medida se eximem do cumprimento das obrigações fiscais». No mesmo sentido, Santos (2003, p.361) destaca duas consequências que resultam da fuga ao imposto: em primeiro lugar, a distorção das regras da concorrência que penalizam grandemente as empresas cumpridoras, retirando-lhes competitividade económica por comparação com aquelas que se autoexcluem do cumprimento das suas obrigações de cariz fiscal; em segundo lugar, o prejuízo para o crescimento da produtividade e economia global, uma vez que as empresas incumpridoras conseguem diminuir os seus custos pela via da fuga ao imposto e não investem na inovação tecnológica como forma de aumentar a sua capacidade concorrencial.

Do ponto de vista da Moral, a fuga ao pagamento do imposto afigura-se também injusta e penalizadora para com aqueles que assumem uma conduta honesta, incorrendo numa discriminação negativa: os detentores de património imobiliário e aqueles que auferem rendimentos por conta de outrem, uma vez que não conseguem dissimular a sua matéria tributável, acabam por ser tributados a taxas mais altas. E são tributados a taxas mais altas como forma de compensar o Estado pela perda das receitas que decorre da dissimulação da matéria tributária conseguida pelos detentores de património mobiliário e por aqueles que auferem rendimentos por conta própria (Santos, 2003, p.361).

A fuga ao pagamento do imposto é também um entrave à aplicação e concretização do princípio da igualdade. A este respeito, Machado & Costa (2012, p.428) referem que

Com efeito, são os contribuintes com maior capacidade financeira que, mediante a contratação dos serviços dos técnicos altamente qualificados, mais aptos estão a contornar a lei fiscal, beneficiando em maior medida das deficiências desta, pelo que a evasão fiscal constitui um entrave à repartição dos encargos fiscais de acordo com a capacidade contributiva de cada cidadão.

Ora, um cenário permissivo que possibilita que determinadas franjas da população escapem com relativa facilidade ao pagamento do imposto pode estimular nos cidadãos - contribuintes cumpridores a prática de comportamentos que os desviem do pagamento do imposto. Isto provoca uma subtração do montante de impostos arrecadados, causando prejuízo nas tesourarias públicas e ameaçando a coesão social.

Neste domínio, e uma vez que o Estado social fica comprometido, referem Machado & Costa (2012, p.428) que fica também «(...) afetada a promoção da igualdade de oportunidades e a redistribuição da riqueza e do rendimento por via da despesa pública».

2.8 Os custos psicológicos dos contribuintes

A carga negativa associada ao pagamento de impostos não tem como único efeito a montagem e utilização de esquemas de planeamento fiscal que, ainda que sucintamente, já abordámos neste trabalho. A carga negativa associada ao pagamento do imposto está também ligada aos custos psicológicos nos contribuintes, pelo que faremos em seguida uma breve caracterização e análise desses custos.

Na opinião de Lopes (2013, p.181), há que ter em consideração os custos emocionais e psicológicos sofridos pelos contribuintes e que estão associados ao simples facto de terem de cumprir uma determinada obrigação fiscal. Por exemplo: a entrega de uma declaração de rendimentos que não implica, no imediato o pagamento de qualquer imposto.

Lopes (2013, p.181) refere mesmo que «(...) numa primeira linha de motivações que leva a que muitos contribuintes procurem fugir ao pagamento de impostos, estão as chamadas causas psicossociológicas (...)».

Os custos psicológicos, atendendo à sua intangibilidade, e por não representarem uma despesa direta, são mais difíceis de mensurar mas não podem deixar de ser considerados e avaliados no que aos níveis de cumprimento fiscal respeita.

Uma incorreta perceção da tributação e do próprio sistema fiscal é tão ou mais determinante do que os traços comportamentais mensuráveis e objetivos dos

contribuintes. Lopes (2013, p.182) refere que a resistência ao pagamento de impostos está frequentemente associada à experiência individual de cada um, a sentimentos de falta de integração ou mesmo de conflito com a sociedade ou a um relacionamento distante com as autoridades fiscais (o que influencia o cumprimento destas obrigações). Os níveis de cumprimento dos contribuintes são também eles afetados pela sua visão das autoridades fiscais. Estas podem ser percecionadas como aplicadoras de diferentes níveis de justiça fiscal e equidade. Os níveis de carga fiscal aplicados, a relação custo/benefício entre impostos pagos e serviços públicos recebidos e a falta de confiança quanto à correta aplicação das receitas arrecadadas são igualmente fatores a ter em conta.

Adam Smith, na 2ª metade do século XVIII, associa aos custos de cumprimento os custos de tempo, outros custos monetários e os custos psicológicos.

No ponto de vista de Lopes (2013, p.183) «Os custos de tempo são, de forma geral, o valor do tempo gasto pelos contribuintes individuais e coletivos no cumprimento das obrigações fiscais». Os custos de tempo são difíceis de quantificar e incluem custos associados a tarefas como sejam o arquivo de documentos e custos monetários associados a despesas com consumíveis, equipamentos e serviços prestados por consultores fiscais.

Lopes (2013, p.184) integra nos outros custos monetários a aquisição de conhecimentos necessários e fundamentais para o correto e atempado cumprimento das obrigações fiscais, bem como a tomada de consciência das penalizações em que se incorre no caso de se verificar incumprimento.

Seguindo a autora, os custos psicológicos resultam da complexidade e das constantes alterações à legislação fiscal que a tornam incerta e que fazem os contribuintes ter custos adicionais de cumprimento, provocando-lhes, segundo Lopes (2013, p.184), «(...) alguma ansiedade, preocupação e *stress* no processo de cumprimento e pagamento de impostos».

Encontramos os seguintes custos psicológicos:

- Para os contribuintes singulares - e em sede do Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS) - a complexidade no preenchimento da declaração em função das várias categorias de rendimento previstas no Código do Imposto Sobre o Rendimento das pessoas Singulares (CIRS);
- Para os contribuintes coletivos - e em sede de Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (IRC) – o apuramento correto do imposto a autoliquidar

necessita, para além da consulta do Código do Imposto Sobre o Rendimento das pessoas Coletivas (CIRC), de muita legislação avulsa;

- A pressão que uma possível inspeção tributária exerce sobre os contribuintes, mesmo os mais zelosos e cumpridores das suas obrigações tributárias;
- A falta de preparação dos funcionários da administração tributária muitas vezes decorrente das sistemáticas alterações legislativas produzidas nos códigos tributários, bem como do peso do excessivo direito administrativo interno consubstanciado na divulgação, entre outros de instruções de serviço, ofícios circulados e circulares;
- A falta de clareza de comunicação por parte dos funcionários da administração tributária, que aquando da prestação de informações fiscais não se conseguem exprimir em português claro;
- Entre a população mais idosa, nomeadamente reformados, pensionistas e viúvos há sentimentos de ansiedade e preocupação que vivenciam no cumprimento das suas obrigações fiscais. Para atenuar aqueles sentimentos têm muitas vezes de recorrer à ajuda de profissionais, uma vez que o atendimento proporcionado pela administração fiscal não é suficiente para esclarecer as suas dúvidas. Naturalmente que o recurso a profissionais diminui os custos psicológicos, mas aumenta os custos monetários associados ao cumprimento.

Ainda que tenham sido efetuados poucos estudos para relacionar o peso total dos custos psicológicos incorridos pelo contribuinte no cumprimento fiscal, Lopes (2013, p.196) conclui «(...) que existem diferenças significativas nos custos psicológicos consoante a idade e o nível de escolaridade dos contribuintes (...)».

2.9 A Administração Tributária

2.9.1 O poder da Administração Tributária

Por imperativos constitucionais, e também pelo princípio da legalidade⁸ fiscal, a criação dos impostos é da competência da Assembleia da República ((al. i) do n.º 1 do artigo 165.º (Reserva relativa de competência legislativa) da CRP)). Contudo, temos vindo a

⁸ Quanto ao princípio da legalidade, refere Casalta Nabais (2005, p. 452) que «Sinteticamente este princípio significa que os impostos apenas podem ser criados e disciplinados nos seus elementos essenciais através de intervenção do Parlamento – seja uma intervenção material fixando essa disciplina, seja uma intervenção formal a autorizar o Governo (ou até as regiões autónomas ou mesmo, em certa medida, as autarquias locais – a estabelecê-la)».

assistir a um progressivo aumento do poder fiscal por parte da Administração Tributária. Por razões que se prendem com a interpretação e aplicação das leis emanadas pelo Parlamento, que muitas vezes padecem de lacunas, a Administração Tributária é chamada a colmatar essas insuficiências. Nos termos legais incumbe-lhe a obrigação de produzir diversas Circulares e Ofícios Circulados onde verte a sua interpretação da norma fiscal, reforçando assim o seu poder no domínio da fiscalidade e da cobrança dos impostos.

O aumento de poder por parte da Administração Tributária trouxe também alterações na sua forma de atuar que, e no dizer de Nabais (2005, p.68), passou da «(...) tradicional administração activa, encarregada da liquidação e cobrança da generalidade dos impostos, para a actual administração de controlo, limitada basicamente ao controlo e fiscalização da administração ou gestão dos impostos (...)».

Com efeito, segundo Nabais (2005, p.70), a liquidação e a cobrança dos impostos são cada vez mais efetuadas pelos contribuintes - nomeadamente através do mecanismo da autoliquidação (o caso mais conhecido verifica-se em sede de IRC) - ou por terceiros, que atuam em sua substituição. Mesmo nos casos em que a liquidação do imposto se mantém nas mãos da Administração Tributária (o caso mais conhecido verifica-se em sede de IRS), o contribuinte, ao ter de entregar uma declaração de rendimentos⁹, assume uma posição de auto-confissão. Por isso a administração limita a sua ação à realização de simples operações matemáticas, muitas delas automáticas e por isso mesmo efetuadas com recurso a meios informáticos.

Neste contexto, e como sublinha Nabais (2005, p.70), «(...) a administração fiscal deixou de ser aplicadora das normas de imposição ou de tributação, para passar a ser fundamentalmente fiscalizadora do cumprimento dessas normas por parte dos particulares, sobre os quais impendem os mais diversos e onerosos deveres fiscais, principais e acessórios».

Sendo verdade que a Administração Fiscal, ao executar essencialmente funções de fiscalização ou inspeção, vê os seus poderes reforçados, também é verdade que este cenário a coloca perante um problema, uma vez que «(...) passou a ter sobre os seus

⁹ Atualmente o art.º 58.º A do CIRS, sob a epígrafe “Declaração automática de rendimentos”, prevê, para um determinado conjunto de contribuintes, a possibilidade de beneficiarem do IRS automático. Para o efeito a AT disponibiliza uma declaração de rendimentos e uma liquidação de imposto provisórias, efetuadas com base nos rendimentos e deduções que lhe são comunicadas. Considera ainda o agregado familiar com o contribuinte deve confirmar no Portal das Finanças até 15 de fevereiro do ano seguinte aquele ao qual respeita o imposto. O universo de contribuintes abrangidos pelo IRS automático é fixado por decreto regulamentar.

ombros a enorme responsabilidade da quase totalidade da luta contra a fraude e evasão fiscais.» Nabais (2005, p.70).

2.9.2 O papel da Administração Tributária na cidadania e educação fiscal

Os Governos e as Administrações Tributárias têm vindo a desenvolver e a implementar programas de educação fiscal, proporcionando desta forma aos cidadãos um conjunto de informações sobre a função social dos impostos com o intuito de ativar a sua consciência cívica e de despertar o seu interesse para o acompanhamento da aplicação dos dinheiros públicos. Pretende-se assim que os cidadãos, através da sua ação fiscalizadora, contribuam para uma sociedade mais participativa e informada.

A mudança do paradigma de atuação por parte das Administrações Tributárias (que agora se mostram mais empenhadas em promover junto dos cidadãos o atempado cumprimento das suas obrigações fiscais, tanto declarativas como de pagamento do imposto, ao invés de penalizar os incumpridores) pode ser vista como um fator capaz de desencadear nos cidadãos um maior interesse pela cidadania fiscal. Este facto é também reconhecido pela OCDE (2021, p.19) quando escreve que as Administrações Tributárias passaram a ter com os contribuintes uma relação de colaboração, encarando-os cada vez mais como aliados.

O aumento dos níveis de cumprimento voluntário representa um contributo importante para o combate mais eficaz à fraude e evasão fiscal, pelo que é de extrema importância criar condições que permitam aos contribuintes cumprir as suas obrigações fiscais de uma forma mais simples. A este propósito, Lopes (2008, p.63) escreve que «o cumprimento e a predisposição dos contribuintes para cumprir voluntariamente com o sistema aumentam a eficiência da administração, e ao invés, a resistência fiscal, sob a forma de evasão e fraude, contribui para diminuir o seu desempenho».

Costa (2019, p.59) entende que associada à importância do pagamento de impostos deve estar presente uma retórica que permita que os cidadãos-contribuintes percebam quais os seus direitos perante toda a administração pública e, em particular, perante a administração tributária. Aos cidadãos-contribuintes deve também ser dado conhecimento do uso que o Estado faz das receitas fiscais arrecadadas.

Na opinião de Ferreira (2019, p.35), «Para que se possa falar de uma educação fiscal é necessário assegurar que a evasão fiscal é erradicada ou reduzida a mínimos irrelevantes. O trabalho da Administração Tributária é essencial (...)».

O modelo de sociedade que atualmente conhecemos, e na qual vivemos, necessita de um grande volume de recursos financeiros para garantir a satisfação das necessidades que os cidadãos dão por adquiridas, como sejam o acesso a cuidados de saúde, o direito à educação, justiça, cultura, segurança, vias de comunicação e transportes públicos.

Na opinião de Martins (2019, p.113)

Há que reconhecer os elevados serviços que a Administração Tributária presta ao país, porquanto, os seus serviços fazem parte integrante da Administração Pública e são fundamentais, na medida em que o seu desempenho é que permite ao Estado usufruir de recursos financeiros para a concretização das diversas políticas públicas e dar satisfação às exigências da sociedade.

Neste contexto, os impostos que são cobrados aos cidadãos apresentam-se como a principal fonte de receita do Estado para fazer face à satisfação das necessidades desses mesmos cidadãos. Contudo, e sendo as necessidades cada vez maiores, o Estado tem necessidade de aumentar os impostos, o que leva os contribuintes a adotarem comportamentos evasivos que se traduzem na fuga aos impostos.

A AT, consciente que a quebra das receitas fiscais com origem em comportamentos evasivos condiciona não só a qualidade dos serviços públicos prestados mas contribui também para o aumento dos níveis de carga fiscal sobre os cidadãos cumpridores, tem vindo a adotar estratégias que facilitam e incentivam o cumprimento voluntário e atempado das obrigações fiscais. Deste modo aumenta os níveis de cumprimento voluntário e em simultâneo define o combate à fraude e evasão fiscal como um dos seus objetivos estratégicos.

2.9.3 A Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Contribuinte e a Direção de Serviços de Apoio e Defesa ao Contribuinte

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) surgiu em 1 de janeiro de 2012 como resultado da fusão da Direção Geral dos Impostos (DGCI), da Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e da Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC). Tem por missão administrar os

impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia¹⁰.

A Portaria n.º 320-A/2011 de 30 de dezembro estabelece a estrutura nuclear da AT e as competências das respetivas unidades orgânicas. São consideradas como unidades orgânicas nucleares:

- As Direções de Serviços, o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros e a Unidade dos Grandes Contribuintes, que funcionam nos Serviços Centrais (al a) do artigo 1.º da Portaria 320-A/2011).
- As Direções de Finanças e Alfândegas, que constituem serviços desconcentrados AT (al b) do artigo 1.º da Portaria 320-A/2011).

Uma das unidades orgânicas nucleares que foi criada, e que integraou os Serviços Centrais, foi a Direção de Serviços de Comunicação e Apoio ao Contribuinte (DSCAC). A esta foram atribuídas competências que se focavam essencialmente em assegurar a divulgação de informação com relevância tributária e aduaneira e no desenvolvimento de políticas de comunicação da AT, com vista à promoção da confiança, mobilização e acesso ao conhecimento.

Considerando que entre os objetivos estratégicos da AT passou a estar incluída a simplificação e a promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras, importava repensar as competências da DSCAC de forma a estabelecer uma relação de maior confiança e de cooperação com os contribuintes, garantindo-lhes o apoio necessário para que pudessem cumprir as suas obrigações «(...) vincando a emergência do papel da cidadania, com uma nova face colaborativa da AT com os contribuintes e com os cidadãos» Autoridade Tributária e Aduaneira (2019, p.122).

Neste seguimento, através da Portaria n.º 155/2018, de 29 de maio, surge, em substituição da DSCAC, a Direção de Serviços de Comunicação, Promoção e Apoio ao Contribuinte (DCSPAC), que viu alargado o seu campo de atuação por via da atribuição da competência de «Promover o exercício da Cidadania Fiscal, bem como a divulgação da sua importância, incluindo através da conceção e implementação de projetos de Educação

¹⁰ Vide n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro que aprova a Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira

para a Cidadania Fiscal, em colaboração com os órgãos competentes» (al. o) do número 2 do artigo 33.º da Portaria 320-A/2011).

A DSCPAC tem ainda as seguintes atribuições, relacionadas com o apoio ao cumprimento voluntário e com a promoção do exercício da Cidadania Fiscal¹¹:

- Gestão da informação relevante para o atendimento aos contribuintes, contribuindo para a simplificação e normalização dos procedimentos e para a uniformização da informação a prestar pelos serviços (al. c) do número 2 do artigo 33.º);
- Desenvolvimento, em articulação com as demais unidades orgânicas da AT, de iniciativas que promovam, junto dos contribuintes, operadores económicos e cidadãos em geral, uma atitude proativa da AT no reforço da prevenção e no aumento do cumprimento voluntário (al. e) do número 2 do artigo 33.º);
- Promoção e coordenação da realização de campanhas informativas (al. f) do número 2 do artigo 33.º);
- Análise do comportamento dos contribuintes, identificação de causas de incumprimento das obrigações fiscais e conceção, implementação ou promoção de medidas que fomentem o cumprimento (al. l) do número 2 do artigo 33.º);
- Interpelação aos contribuintes a que regularizarem voluntariamente a sua situação tributária quando sejam detetadas situações de incumprimento, explicitando as vantagens dessa regularização (al. n) do número 2 do artigo 33.º);
- Conceção e realização de ações de comunicação junto dos contribuintes e operadores económicos para a divulgação de informação tributária e aduaneira relevante, assim como a publicação de cartas de compromisso para fortalecer uma cultura de confiança e colaboração com os contribuintes (al. t) do número 2 do artigo 33.º).

A linha de atuação da AT não se limitou à promoção do cumprimento voluntário e da Cidadania Fiscal. Também foi necessário diminuir os litígios entre a AT e os contribuintes, com o objetivo de preservar e reforçar a relação de confiança e cooperação. Neste sentido, através da Portaria n.º 98/2020 de 20 de abril, surge a Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte (DSADC), uma unidade orgânica cuja principal missão é «(...) assegurar o apoio ao exercício dos direitos de defesa por parte do contribuinte, atendendo designadamente a critérios de risco de lesão grave dos direitos

¹¹ Nos termos do artigo 33.º da Portaria 320-A/2011

dos contribuintes e de potencial irreversibilidade dessa lesão» (número 1 do artigo 34.º C da Portaria 320-A/2011).

No que respeita à promoção do cumprimento voluntário, compete à DSADC (al) f) do número 2 do artigo 34.º C)

- Emitir recomendações aos serviços, com vista à correção de erros manifestos identificados nos procedimentos e processos objeto de análise, bem como emitir outras recomendações aos serviços no âmbito das suas atribuições e propor medidas legislativas e regulamentares que visem acautelar os direitos dos contribuintes, mitigar potenciais injustiças fiscais e promover o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras.

2.9.4 Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal (PECFEFA)

A aprovação de Planos Estratégicos de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras tem-se revelado uma ferramenta importante, na medida em que neles são definidas, para os diferentes triénios, as grandes linhas orientadoras da estratégia de atuação da AT no médio prazo com o objetivo de melhorar os níveis de eficácia no combate ao incumprimento fiscal e à economia paralela.

Neste contexto, a AT, no Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal (PECFEFA)¹² para o triénio 2018-2020, identificou os seguintes três vetores estratégicos da sua intervenção:

- Reforçar o Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira e à Economia Paralela
- Intensificar a Cooperação Nacional e Internacional e Garantir a proteção e Segurança da Fronteira Externa
- Simplificar e Promover o Cumprimento Voluntário das Obrigações Fiscais e Aduaneiras.

Neste sentido, e na vertente do reforço do combate à fraude e evasão fiscal e à economia paralela, a AT irá orientar a sua atuação estratégica neste domínio para identificar e detetar, de forma cada vez mais célere, novas condutas fraudulentas (potenciadas pela

¹² Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Disponível para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documents/PECFEFA_2018_2020.pdf

globalização da economia e pelos novos modelos de negócio), bem como a prática de operações ilícitas e esquemas de planeamento fiscal abusivo. Deste modo intensifica a sua atuação em áreas de elevada complexidade e no combate à economia paralela¹³.

A AT, e ainda no domínio do PECFEFA para o triénio 2018-2020, considera que a consciencialização dos cidadãos quanto aos seus deveres de cidadania desempenha um papel determinante na obtenção de sistema fiscal mais justo, equilibrado e eficiente. Assim, o Governo pretende promover a educação para a cidadania fiscal através de ações de sensibilização junto de crianças, jovens e jovens adultos com o objetivo de ajustar os comportamentos dos cidadãos a uma maior predisposição para o cumprimento voluntário e atempado das suas obrigações fiscais e de pagamento.

Entre as medidas enunciadas no PECFEFA para o triénio 2018-2020 tendentes à prossecução do objetivo da simplificação e da promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras, e no domínio do relacionamento com o contribuinte, constam¹⁴:

- Promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos para a importância da educação fiscal.
- Promover medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade.

Ainda nos domínios da simplificação e da promoção do apoio ao cumprimento voluntário, a AT melhorou os níveis de comunicação com os contribuintes e socorreu-se das novas tecnologias de informação para lhes disponibilizar conteúdos auxiliares e incrementadores dos níveis de cumprimento voluntário. São disso exemplo:

- O envio de e-mails aos contribuintes com alertas e informações relativamente ao cumprimento das suas obrigações tributárias;
- O pré-preenchimento da declaração de IRS e o alargamento do universo dos contribuintes que estão abrangidos pelo IRS automático e IVA automático;
- A disponibilização de atendimento digital assistido em cooperação com as juntas de freguesia, lojas e espaços do cidadão, como forma de promoção do aumento dos níveis de literacia digital;

¹³ Idem

¹⁴ Idem

- A possibilidade de os contribuintes aderirem ao débito direto para pagamento dos seus impostos, evitando desta forma que os pagamentos sejam efetuados fora de prazo;
- A disponibilização de um Centro de Atendimento Telefónico que possibilita aos contribuintes uma autenticação segura, proporcionado um atendimento com garantia de identidade dos interlocutores e salvaguarda do dever de sigilo fiscal e profissional;
- A disponibilização no Portal das Finanças de folhetos informativos e de FAQ;
- A disponibilização de um Assistente virtual disponível 24h/7dias, destinado a responder às questões mais frequentes colocadas por contribuintes singulares sem contabilidade organizada;
- A disponibilização de uma agenda fiscal, da qual constam os principais prazos a cumprir pelos contribuintes, quer ao nível declarativo quer ao nível do pagamento da prestação tributária;
- A disponibilização de várias aplicações informáticas (entre outras: e-fatura; Sit.Fiscal-Pagamentos; ATGO)
- A disponibilização de tutoriais na plataforma *Youtube*;
- A aposta no desenvolvimento de *social networks* (*Facebook*, *Instagram* e *Twitter*), onde são divulgados conteúdos dirigidos aos públicos alvo de cada uma das plataformas.

Com a publicação da adenda para o biénio de 2021-2022 do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal¹⁵, a AT reforça a sua intenção no sentido de garantir uma repartição justa e equitativa do esforço fiscal dos contribuintes, mantendo os objetivos estratégicos definidos para o triénio 2018-2020: combater a fraude e evasão fiscal e aduaneira e a economia paralela, intensificar a cooperação internacional, garantir a proteção e segurança externa da fronteira e simplificar e promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.

Para atingir os objetivos estratégicos a que se propõe, a AT definiu uma série de valores fundamentais que nortearão a sua atuação¹⁶:

¹⁵ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Adenda ao Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Disponível para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documents/Adenda_2021_2022_PECFEFA_2018_2020.pdf

¹⁶ Idem

- Rigor - consubstanciado num elevado grau de integridade, imparcialidade e competência técnica dos serviços;
- Ética - garantindo aos cidadãos e agentes económicos uma atuação orientada por valores deontológicos, no estrito respeito pelos princípios da integridade, da isenção e do sigilo fiscal;
- Transparência - assegurando que todos os contribuintes têm acesso à informação relativa ao seu relacionamento fiscal e aduaneiro de forma aberta, clara e em tempo oportuno;
- Qualidade - visando a excelência no serviço prestado ao contribuinte;
- Inovação e Mudança - numa visão de futuro atenta às necessidades emergentes, adaptando-se com celeridade e eficácia aos novos desafios;
- Credibilidade - nas relações entre a Administração Fiscal e os cidadãos/operadores económicos, que se consubstancia no reforço da confiança no papel da máquina fiscal;
- Cooperação - com outros organismos nacionais e internacionais na prossecução do interesse público.

Contudo, o combate à fraude e evasão fiscal e à economia paralela não pode ser da competência exclusiva das administrações tributárias. Este combate tem de ser travado por todos os cidadãos em conjunto com as administrações fiscais, e o papel da cidadania é neste contexto extremamente importante.

2.10 A educação e a importância da escola

A educação apresenta-se como um pilar fundamental para o futuro dos cidadãos e dos países. De acordo com a Infopédia¹⁷, pode ser definida como um processo que visa o pleno desenvolvimento intelectual, físico e moral de um indivíduo e deve ser encarada como um instrumento capaz de estimular e potenciar o sentido crítico e de análise de cada cidadão, permitindo-lhe desta maneira uma adequada integração na sociedade.

Para Justino (2010, p.22), uma das primeiras necessidades dos regimes liberais do século XIX foi eleger a educação como um dos instrumentos decisivos para tornar os cidadãos

¹⁷ Definição da Infopédia, disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/educa%C3%A7%C3%A3o> Consulta efetuada em 11.09.2022

conhecedores e capazes de poder exercer de forma responsável os seus direitos e deveres enquanto membros de uma sociedade.

Grilo (2007, p.65) realça a importância que a educação, nas suas diversas formas, desempenha no exercício da cidadania, sendo um instrumento que, colocado ao serviço das crianças e dos adolescentes, contribuirá para a formação de cidadãos responsáveis e capazes de participar ativamente na sociedade.

É imperativo dotar os cidadãos de competências cada vez mais elevadas. Segundo Ambrósio (2007, p.269), devemos olhar para a «(...) educação para a cidadania como o caminho de socialização e de construção de sentimentos de pertença responsável (...)» capaz de integrar o saber individual ao serviço da comunidade e levando a uma maior participação e comprometimento de todos.

Educação que, e numa primeira fase, é da responsabilidade da família. A esta incumbe preparar os jovens para uma integração na sociedade que os torne capazes de exercer os seus direitos e de cumprir as suas obrigações. A este respeito, Freire-Ribeiro (2016)¹⁸ encara a educação para a cidadania como um processo que se desenvolve ao longo da vida e que se inicia com a família e prossegue nas escolas.

Educar para e na 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.

A escola aparece vocacionada para desenvolver e potenciar as capacidades, e a sua importância no exercício da cidadania é destacada por Grilo (2007, p.68) quando escreve que «A escola como instituição de educação e formação ocupa, ou pelo menos deve ocupar, um lugar central na formação cívica dos jovens que a frequentam».

Sobre as escolas recai uma grande responsabilidade, na medida em que desempenham um papel determinante na formação dos alunos. Devem proporcionar-lhes ferramentas que os habilitem à adoção de condutas cívicas condizentes com os valores da cidadania democrática. Mas mais do que formar cidadãos livres e responsáveis, conscientes dos seus direitos e deveres, Justino (2010, p.23) entende que a escola tem também a função de «(...) definir um padrão de formação, seleccionar e hierarquizar os conteúdos e, incutir

¹⁸ Poster criado no âmbito da unidade curricular de «Cidadania e Educação na promoção da Educação para o desenvolvimento» lecionada na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança.

determinados valores, disciplinar as condutas, de acordo com uma norma que identificaria o “cidadão exemplar”».

Nesta ordem de ideias sobressai a importância fundamental do sistema nacional de educação no desenvolvimento de um País. Em Portugal, nos termos constitucionais (Artigo 74.º - Ensino da CRP), o Estado deve assegurar o ensino básico universal, obrigatório, cujo regime se encontra na Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁹ (Lei n.º 46/86, de 1986-10-14). Dispõe-se no n.º 2 do artigo 1.º que o sistema educativo exprime a garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. Organiza-se de modo a assegurar a formação cívica e moral dos jovens (al. c) do artigo 3.º). Integra-se aqui a importância da promoção da Educação Fiscal (e os princípios associados à cidadania e à moral fiscal) na sociedade, de forma a que na formação cívica dos jovens de hoje, amanhã adultos, esses princípios sejam apreendidos e contribuam para a formação do carácter e da cidadania (artigo 3.º).

Com respeito à escolaridade obrigatória, não podemos deixar de convocar aqui as palavras de Justino (2010, p.53)

Se o valor social da escola fosse reconhecido por todos, o Estado não tinha necessidade de determinar a escolaridade obrigatória. Nesta ideia reside a grande diferença entre a universalização e obrigatoriedade do ensino: a primeira resulta da vontade e da opção do cidadão, a segunda de um desígnio do Estado pretensamente em benefício do cidadão e da sociedade.

Sendo a realidade Nacional assimétrica, importa que a “Escola” contribua para a correção dessas assimetrias de desenvolvimento regional e local (al. h) do artigo 3.º) e assegure a igualdade de oportunidades para ambos os sexos e o pleno desenvolvimento da personalidade. Assim podem preparar-se os jovens para uma reflexão consciente sobre os valores morais e cívicos (al’s j) e b) do artigo 3.º).

¹⁹ A Lei n.º 46/86, de 1986.10.14, aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo que estabelece o quadro geral do sistema educativo. Sucessivamente alterada.

Percorrendo a página da internet²⁰ da Direção-Geral de Educação (DGE)²¹ encontramos conteúdos e informações disponibilizados sobre a sua Estratégia de Educação para a Cidadania na Escola, de onde destacamos

[a] educação para a cidadania visa contribuir para a formação de pessoas responsáveis, autónomas, solidárias, que conhecem e exercem os seus direitos e deveres em diálogo e no respeito pelas outras, com espírito democrático, pluralista, crítico e criativo, tendo como referência os valores dos direitos humanos.

Em jeito de conclusão, as palavras sintetizadoras de Delgado (2013, p.222)

*[e]l sistema educativo puede preparar a los jóvenes para el momento en que deban cumplir sus obligaciones como contribuyentes, impartiendo una serie de conocimientos básicos que expliquen el sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos y que describan brevemente los capítulos del Presupuesto público así como los requerimientos más simples del sistema fiscal.*²²

2.10.1 Breve caracterização do ensino em Portugal

Como se referiu, em Portugal a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei de Bases) enuncia os princípios organizativos que devem nortear o sistema educativo, dispondo-se na al. b) do artigo 3.º que o sistema educativo deve

[c]ontribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania, preparando-o para uma reflexão consciente sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionando-lhe um equilibrado desenvolvimento físico.

Nos termos da Lei de Bases, o sistema educativo é «o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade» (número 1 do artigo 1.º). O sistema educativo compreende (artigo 4.º) a:

²⁰ Disponível para consulta em <https://cidadania.dge.mec.pt/>. Consulta efetuada dia 09.09.2022

²¹ Enquanto serviço central da administração direta do Estado é o organismo responsável pela execução das políticas relativas às componentes pedagógica e didática da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra - escolar e de apoio técnico à sua formulação. Acompanha e avalia a sua concretização.

²² «Tradução livre do autor: O sistema educativo deve preparar os jovens para o momento em que sejam chamados a cumprir as suas obrigações como contribuintes, proporcionando-lhes uma série de conhecimentos básicos que expliquem o sentido, o alcance e a finalidade dos impostos, dando também a conhecer as principais rubricas do orçamento de estado e do sistema fiscal.»

- Educação pré-escolar – que é complementar à ação educativa da responsabilidade das famílias;
- Educação escolar – que integra os ensinos básicos, secundário e superior e inclui atividades de ocupação de tempos livres;
- Educação extra-escolar – que compreende atividades de alfabetização, educação base, reconversão e aperfeiçoamento profissional.

Mais de três décadas após a publicação da Lei de Bases foi sentida a necessidade de refletir sobre a Educação e formação ministradas em Portugal. Em janeiro de 2021, a Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, o Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, por ocasião Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, publicaram um documento, em formato de uma brochura²³, sob o título «Educação e Formação em Portugal». Através deste procuraram apresentar, de forma breve, o sistema português de educação e formação, a evolução dos seus principais indicadores ao longo das últimas décadas e as principais políticas atualmente em vigor a um público generalista e internacional. Tendo como ponto de partida este documento e a Lei de Bases do Sistema Educativo faremos em seguida uma breve análise e caracterização dos três tipos de ensino que integram a educação escolar.

2.10.1.1 Ensino básico

O ensino básico caracteriza-se por ter um carácter

- Universal - já que abrange todos os cidadãos;
- Alargado - uma vez que tem a duração de nove anos;
- Homogéneo – já que é igual para todos e não estabelece vias diferenciadas nem permite opções por parte dos alunos.

Os objetivos do ensino básico são os que vêm referidos no artigo 7.º da Lei de Bases. Considerando que se tratam de objetivos de desenvolvimento, que devem ser atingidos progressivamente ao longo de toda a escolaridade básica, estão divididos em três ciclos, apesar de não terem sido definidos objetivos específicos para cada um deles:

- 1º Ciclo com duração de quatro anos, correspondente aos 1º, 2º, 3º e 4º anos;
- 2º Ciclo com duração de dois anos, formado pelos 5º e 6º anos;

²³ Disponível para consulta em [https://www.dgeec.mec.pt/np4/488/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1217&fileName=Apresentacao_PPUE_PT.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/488/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1217&fileName=Apresentacao_PPUE_PT.pdf). Consulta efetuada em 09.09.2022

- 3º Ciclo com duração de três anos, que é composto pelos 7º, 8º e 9º anos.

No plano da Cidadania e Educação, o XXI Governo Constitucional, na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (apresentado em setembro de 2017), refere que a disciplina de Cidadania e Desenvolvimento faz parte das componentes do currículo nacional e é desenvolvida nas escolas segundo três abordagens complementares: natureza transdisciplinar no 1.º ciclo do ensino básico e disciplina autónoma nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

2.10.1.2 Ensino secundário

O ensino secundário é composto por três anos, aos quais correspondem os 10.º, 11.º e 12.º anos, e os objetivos são os que vêm referidos no artigo 9.º da Lei de Bases. A organização do ensino secundário é diferenciada, e de acordo com o n.º 2 do artigo 10.º Lei de Bases contempla a «existência de cursos predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento de estudos, contendo todas elas componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos».

No artigo 6.º do Decreto-Lei 139/2012, de 5 julho, (que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário), o legislador define a oferta formativa disponibilizada ao nível do ensino secundário, com o objetivo de proporcionar uma formação e aprendizagem diversificadas e compreende:

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

f) Cursos de ensino vocacional.

Nos termos do plano de Cidadania e Educação, a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania apresentada pelo XXI Governo Constitucional (2017) define que os temas nucleares da Cidadania e Desenvolvimento devem, no ensino secundário, ser considerados como componentes do currículo e desenvolvidos transversalmente com o contributo de todas as disciplinas e componentes da formação.

2.10.1.3 Ensino superior

O ensino superior destina-se a estudantes com ensino secundário completo que pretendam adquirir competências em diversas áreas de conhecimento e quer estimular o desenvolvimento de espírito crítico e aumentar os níveis de participação na sociedade.

Considerando que o ensino superior pode ser frequentado em institutos politécnicos (ensino politécnico) e em Universidades (ensino universitário), é considerado um sistema binário.

O ensino universitário é vocacionado para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências das unidades de ensino e investigação. Pode ser frequentado em universidades, institutos politécnicos e outras instituições de ensino universitário, e pode conferir o grau de licenciado, mestre e doutor.

O ensino politécnico é mais direcionado para formações vocacionais e formações técnicas avançadas de natureza profissional e pode ser frequentado em institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico. Estas estão habilitadas a conferir os graus de licenciado e de mestre.

O ensino superior em Portugal é fruto de diversas transformações que redefiniram o seu atual modelo de funcionamento e tornou-se num ensino moderno e especializado, capaz de concorrer com qualquer instituição europeia de ensino.

De acordo com o documento Educação e Formação em Portugal (2021), a modernização do ensino foi possível devido à persistência das políticas públicas apostadas na qualificação superior de ativos, incluindo:

- o reforço e a desburocratização dos apoios aos estudantes de origens mais vulneráveis;
- a avaliação e acreditação independente de todas as instituições e ciclos de estudos;

- a aposta na internacionalização, com o estabelecimento de parcerias estratégicas e a atração de estudantes, professores e investigadores estrangeiros;
- o reforço contínuo da abertura à sociedade civil e aos mercados de trabalho;
- o estímulo à adoção de sistemas de gestão flexível pelas instituições, com respeito pela sua autonomia e articulação com as políticas regionais de desenvolvimento.

3. Educação Fiscal para o exercício da cidadania

3.1 A Educação Fiscal

A Educação Fiscal deve ser encarada como uma ferramenta capaz de introduzir na sociedade uma cultura de valores através da qual o cidadão perceciona a grande importância que os impostos têm no desenvolvimento económico e social. Sublinhe-se que são as receitas financeiras que o Estado arrecada, especialmente por via dos impostos, que permitem custear todo um conjunto de serviços, diga-se benefícios, que são colocados à disposição dos Cidadãos e empresas. Importa ter presente que (Zuazu, citado por Pereira, 2019, p.174)

La “Educación fiscal” no pretende crear expertos tributários, sino que se tienen como objetivo” transmitir una serie de ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidade fiscal y contrarias a las conductas defraudadoras. En definitiva, crear una “conciencia fiscal responsable y solidaria” entre sus contribuyentes²⁴.

Nas palavras de Grzybovski e Hahn (2006, p.843) a

[e]ducação fiscal visa a conscientização da sociedade quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de tributos, o dever do cidadão contribuinte de pagá-los e o direito de acompanhar sua aplicação (Brasil, Receita Federal, 2003). O objetivo é sensibilizar as pessoas sobre o valor socioeconômico do tributo, a importância do cumprimento dos deveres tributários e o direito de acompanhamento das ações públicas na aplicação dos recursos.

Neste sentido, a Educação Fiscal afirma-se como um instrumento fundamental e transversal a todas as faixas etárias mas com potencial transformador no desenvolvimento da personalidade dos mais jovens (os que estão a iniciar a sua vida escolar ou os adolescentes). Estes, apesar de ainda não se identificarem como cidadãos-contribuintes ativos, uma vez que ainda não exercem uma atividade profissional e não sentem o peso dos impostos, são talvez aqueles que, em face do seu processo de desenvolvimento (crescimento) físico-emocional-personalidade, se apresentam como os recetores alvo. É junto deles que o Estado deverá divulgar e dar destaque à importância das matérias que se desenvolvem em torno do tema dos impostos. Ao promover a Educação Fiscal junto

²⁴ «Tradução livre do autor: A Educação Fiscal não pretende criar especialistas tributários, o objetivo é transmitir uma série de ideias, valores e atitudes que melhorem a responsabilidade fiscal e contribuam para diminuir as práticas de elisão fiscal. Em síntese, criar uma consciência fiscal responsável e solidária entre os contribuintes»

das gerações mais novas, o Estado está a contribuir para a formação de cidadãos mais instruídos e conscientes dos seus direitos e deveres enquanto Cidadãos quando um dia se tornarem contribuintes ativos.

A construção de uma cidadania participativa e consciente está diretamente relacionada com a Educação Fiscal, algo que nos ensina Palma (2019, p.11) quando escreve que «[a] Educação Fiscal, sendo o ponto de partida para a construção de uma consciência voltada ao exercício da Cidadania participativa e consciente por parte dos cidadãos, tem como fim sensibilizar os contribuintes quanto à função do Estado de arrecadar impostos e, também, quanto à importância do dever de contribuir.»

Na esteira de Palma e Pita (2016, p.31)

A Educação Fiscal consiste num método de ensino e aprendizagem que tem em vista consciencializar o cidadão sobre a função social do tributo, de como este pode promover a justiça social, incentivando-o a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público, podendo ser entendida em sentido estrito e em sentido lato.

De acordo com as citadas autoras, a Educação Fiscal, entendida em sentido estrito, está relacionada com a abordagem educativa no intuito de compreender a arrecadação de receitas e os gastos do Estado. Isto leva a que o contribuinte crie uma consciência de que o tributo é o preço que se paga para se ter e viver numa sociedade civilizada. Já em sentido amplo, a Educação Fiscal deve incorporar a compreensão do que é o Estado, das suas funções e financiamento das suas estruturas.

Assim, bem se compreende a opinião expressa por Delgado (2013, p.223) de que a Educação Fiscal tem «como objetivo transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrários a las conductas defraudadoras.»²⁵. A finalidade da Educação Fiscal não passa tanto por desenvolver conteúdos de cariz académico mas sim conteúdos morais, de forma a que nas escolas seja tratada como um tema de responsabilidade cívica.

Neste contexto, acompanhados por Palma e Pita (2016, p.32)

[u]ma política de Educação Fiscal orientada para o cumprimento cabal das obrigações fiscais deve necessariamente:

²⁵ Tradução livre do autor: «A educação fiscal tem como objetivo transmitir ideias, valores e atitudes favoráveis à responsabilidade fiscal e contrários a condutas fraudulentas»

- Identificar os distintos bens e serviços públicos;
- Dar a conhecer o valor económico e a repercussão social dos bens e serviços públicos;
- Identificar as distintas fontes – principalmente, as tributárias – de financiamento dos bens e serviços públicos;
- Fazer interiorizar as atitudes de respeito pelo que é público, ou seja, financiado por todos e utilizado em benefício comum;
- Assimilar a responsabilidade fiscal como um dos valores em que se organiza a convivência social numa cultura democrática, identificando o cumprimento das obrigações tributárias como um dever cívico;
- Fazer compreender que a tributação, na sua dupla vertente de receitas e gastos públicos, deve atender aos valores de equidade, justiça e solidariedade nas sociedades democráticas.

Santos (2019, p.55) entende que a educação fiscal é vista «(...) como processo permanente e persistente de fluxos de informações, através dos mais variados meios, instrumentos e técnicas e junto das mais diversas instituições (...)» que permite aos cidadãos aumentem os seus níveis de consciência fiscal, possibilitando-lhes tomadas de decisão mais racionais, contribuindo também para uma sociedade mais decente.

A Educação Fiscal deve estar alinhada com um processo educativo que se quer abrangente, capaz de despertar a consciência dos cidadãos e proporcionar-lhes conhecimentos específicos sobre os seus direitos e deveres com o objetivo de lhes proporcionar bem-estar social e dignidade humana (ESAF, 2014).

De acordo com a ESAF (2014, p.8)

[a] Educação Fiscal deve ser entendida como um instrumento de disseminação de uma nova cultura cidadã, fundada nos seguintes pressupostos:

- Conscientização da função socioeconómica dos tributos;
- Gestão e controle democráticos dos recursos públicos;
- Vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais;
- Exercício efetivo da cidadania;
- Dignidade da pessoa humana.

Lopes (2015), em entrevista concedida ao jornal “Público”²⁶, refere que a 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. Lopes (2015) refere ainda que a construção de qualquer projeto de educação fiscal deve ter subjacente dois eixos: sensibilização para a importância do cumprimento fiscal e reintrodução no ensino básico de uma área de formação cívica, com um módulo de educação financeira e fiscal.

O desenvolvimento de diversas ações com o intuito de consciencializar os mais jovens para a relevância da ética financeira e do adequado pagamento de tributos posiciona, como referimos, as crianças e adolescentes nas faixas etárias preferenciais como alvo do desenvolvimento de uma política vocacionada para a promoção da Educação Fiscal. Para além de representarem o presente e o futuro, desempenham também um papel relevante junto das suas famílias e círculo social (Palma, 2019, p.15). Neste sentido, importa preparar os jovens para o momento em que venham a ser chamados para cumprir as suas obrigações enquanto contribuintes, dotando-os de conhecimentos mínimos que lhes permitam perceber o alcance e a finalidade dos impostos.

Para que tal desiderato seja atingido, a educação fiscal tem de constar, de forma transversal, de todos os conteúdos programáticos das diferentes unidades curriculares. É fundamental que os Ministérios da Educação, Finanças e mesmo o ministério da Cultura se articulem nesse sentido.

Todos os processos educativos são compostos por uma vertente informativa e formativa e a Educação Fiscal não foge a esta regra. Na vertente informativa, a Educação Fiscal deve procurar explicar aos cidadãos quais são os objetivos que se pretendem alcançar com a cobrança dos impostos, quais as obrigações que devem ser cumpridas pelos contribuintes e qual a importância do atempado cumprimento das obrigações fiscais. A vertente formativa está diretamente relacionada com o orçamento do Estado e com a sua execução, pelo que importa explicar onde foi gasto o dinheiro dos impostos e demonstrar que esse dinheiro contribuiu para o desenvolvimento económico e progresso social (Delgado, 2013, p.226).

²⁶ A entrevista concedida por Cidália Mota Lopes, professora universitária, pode ser consultada em <https://acervo.publico.pt/economia/noticia/o-contribuinte-tem-de-sentir-que-e-bem-tratado-mesmo-se-falhar-uma-vez-1705597> Consulta efetuada em 06.10.2022

Contudo, a aposta na Educação Fiscal só para os mais jovens não é suficiente. Tem de ser mais abrangente e não pode descurar a população mais idosa. A este propósito sintetiza Palma (2019, p.21) «(...) mostra-se igualmente relevante (...) levar a cabo acções junto da população mais idosa, nomeadamente explicando de forma didática quais e como as obrigações fiscais a cumprir».

3.2 Programas de cidadania e educação fiscal

A Educação Fiscal deve ter por base um programa, um projeto e uma metodologia que obedeçam a determinados fundamentos que segundo Borges (2012, p.45) incluem:

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

Só muito recentemente é que os programas de Educação Fiscal e o tema da Educação Fiscal começaram a ser abordados e aprofundados pelos vários países, em estreita colaboração com as Administrações Tributárias.

Os programas para a Cidadania e Educação Fiscal assumem, cada vez mais, um papel determinante na implementação de boas práticas por parte dos cidadãos. Segundo Palma (2019, p.14) «(...) pretendem, em geral, inculcar uma cultura de cumprimento do imposto, através de múltiplas ações pedagógicas que visam sensibilizar para a importância dos tributos, explicando as suas funções, para que servem, o porquê do pagamento e incentivando diretamente ao seu pagamento (...)».

Apostar em planos nacionais para a Cidadania e Educação Fiscal deve ser uma prioridade, tal como defendem Palma e Mendes (2019, p.242)

(p)aíses desenvolvem programas de Educação Fiscal no sentido de sensibilizar as pessoas para o cumprimento do dever cívico relativo ao pagamento dos impostos e para transmitir esclarecimentos sobre o funcionamento do Estado e sobre a aplicação dos recursos.

Para Palma (2019, p.14),

[o]s programas e planos de Cidadania e Educação Fiscal mais não são do que uma estratégia que visa o aumento das receitas fiscais, procurando explicar o porquê do pagamento dos impostos, aprofundando o compromisso a favor do interesse geral e sublinhando a relevância social do imposto e a sua ligação com a despesa pública.

Ao nível das Instituições Internacionais, também a União Europeia e a OCDE têm vindo a recomendar a implementação de programas de educação fiscal. Exemplo disso é o documento que a OCDE publicou em 2015, intitulado - *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship – A Global Source Book on Taxpayer Education*. Neste é destacada a importância que a educação fiscal e a implementação de programas de educação fiscal passaram a ter para os Governos e para as Administrações Tributárias. São agora encaradas como ferramentas capazes de complementar e estimular os níveis de cumprimento voluntário e da moral fiscal.

De acordo com a OCDE, os países emergentes e menos desenvolvidos têm vindo a desenvolver e a implementar programas de educação fiscal adaptados àquele que consideram ser o seu público-alvo, tendo em vista um aumento das receitas fiscais e a diminuição dos níveis de fuga ao imposto que são consequência da economia informal abundante nos ditos países.

Na União Europeia foi lançado o portal *TAXEDU*²⁷ - um projeto piloto cujo objetivo é educar os jovens cidadãos europeus em matéria de tributação.

3.3 Programas de Educação Fiscal no mundo

Foi a partir de meados dos anos 50 do século XX que os Estados Unidos e a sua Administração Tributária sentiram a necessidade de criar uma estratégia educativa direcionada para a Educação Fiscal. Se os Estados Unidos foram os pioneiros no

²⁷ O Portal TaxEdu vai ser objeto de análise mais aprofundada nesta dissertação.

desenvolvimento e implementação de programas de Educação Fiscal, na Europa os países nórdicos assumiram-se como precursores. Em finais da década de 50 e início da década de 60, na França, Alemanha e Bélgica, em congressos e em publicações especializadas, começaram a ser divulgadas as principais ideias e conclusões que resultavam da experiência Americana (Delgado, 2013, p.231).

Vamos agora fazer uma breve caracterização de alguns dos programas de Educação Fiscal implementados pelo Mundo.

3.3.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos, que como já referimos foram pioneiros na implementação de programas de Educação Fiscal, foi criado em 1954 pela *Internal Revenue Service (IRS)* o programa *Understanding Taxes*²⁸, dirigido a estudantes do ensino secundário com idades compreendidas entre os 14 e 18 anos, o que tornou a Educação Fiscal obrigatória em mais de metade das escolas secundárias do Estados Unidos. O seu objetivo é preparar os jovens para a vida adulta. O programa está estruturado em duas secções, uma dirigida aos professores e outra aos alunos. Os conteúdos são adaptados a cada uma delas e estão relacionados com a compreensão dos diferentes tipos de impostos, a função social dos impostos e ainda jogos didáticos.

3.3.2 Europa

3.3.2.1 Países nórdicos

Na Europa, como já referimos, os pioneiros na introdução de programas de Educação Fiscal foram a Suécia, a Dinamarca e a Finlândia, por iniciativa das respetivas Administrações Tributárias. Na Suécia, a competência para o desenvolvimento e implementação dos programas de Educação Fiscal, essencialmente dirigidos a jovens entre os 16 e 20 anos, mantem-se na esfera da Administração Fiscal. Os programas de Educação Fiscal na Dinamarca, destinados a jovens entre os 14 e 16 anos, são atualmente responsabilidade da Administração Educativa em estreita cooperação com a Administração Tributária. Já a Finlândia aposta em campanhas informativas para os alunos do ensino secundário, mediante a prévia solicitação das escolas (Delgado, 2013).

²⁸ Disponível para consulta em <https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/> consulta efetuada em 12.01.2023.

3.3.2.2 Reino Unido

No Reino Unido, uma parceria entre o Ministério das Finanças e a Administração Educativa levou à implementação do programa piloto de Educação Fiscal *The Red Box*. Este disponibilizava numa página da internet material didático para apoiar os professores do ensino básico e secundário. Na referida página eram também disponibilizados um glossário fiscal e jogos interativos, através dos quais os jogadores podiam “gerir serviços públicos e o dinheiro arrecadado pelo Estado”.

Atendendo à nova estratégia nacional de educação, foi decidido implementar um programa de capacitação financeira capaz de dotar os cidadãos dos conhecimentos necessários para tomarem as decisões do dia a dia relacionadas com os aspetos financeiros. A Educação Fiscal passou a ser parte integrante do curriculum académico, com o objetivo de incrementar os níveis de cidadania e de responsabilidade dos mais jovens, preparando-os para a entrada no mercado laboral, (Delgado, 2013, p.234).

A *HM Revenue & Customs* - página oficial da Administração Tributária do Reino Unido - disponibiliza, no domínio da educação, a *Tax Facts for children and young people*²⁹ e um programa chamado *Tax Facts*, desenhado por uma equipa de especialistas em educação. Aos educadores são disponibilizados guias, planos de aulas, objetivos de aprendizagem, glossários, aulas interativas e vídeos no YouTube. Estes pretendem ajudar os jovens a conhecer e entender as suas responsabilidades fiscais. Os destinatários do programa são primordialmente os jovens entre os 8 e 17 anos. Os conteúdos programáticos encontram-se divididos em dois subprogramas, por escalões etários:

- *Junior Tax Facts*, para jovens entre os 8 e 13 anos, com especial foco no conceito do imposto e nos motivos pelos quais é tão importante. É transmitido aos jovens a ideia de que todos devemos contribuir com o pagamento de impostos para o bem comum de todos;
- *Tax Facts*, para jovens entre os 14 e 17 anos, com a preocupação de explicar o sistema fiscal e a importância dos impostos na nossa vida. São explicados aos jovens os diferentes tipos de impostos de forma a estarem preparados para encarar o mercado de trabalho e também que têm de pagar impostos sobre o salário que

²⁹ Disponível para consulta em <https://www.gov.uk/government/publications/tax-facts-for-children-and-young-people/tax-facts-resources-for-teachers-and-parents>. Consulta efetuada em 15.01.2023.

recebem. Refere-se igualmente as consequências que podem sofrer se não pagarem impostos.

3.3.2.3 Itália

Em Itália, em resultado da colaboração e parceria estabelecidas entre as Administrações Tributária e Educativa, foi implementado o programa *Fisco e Scuola*³⁰. Este programa aposta na Educação como o principal veículo para transmitir o seu objetivo: difundir junto dos cidadãos a importância que o pagamento dos impostos tem no funcionamento dos serviços públicos. Considerando que o país está dividido em regiões com características muito próprias, cada “administração regional” tem autonomia para desenvolver os seus próprios programas, pelo que são diversificados e com públicos-alvo diferenciados, podendo abranger os ciclos do ensino primário, secundário, profissional e técnico.

3.3.2.4 Espanha

Em Espanha, e à semelhança do que vem acontecendo com uma boa parte das administrações tributárias de outros países, a Agência Tributária Espanhola definiu uma estratégia de atuação que privilegia o cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes. Para que este desiderato seja alcançado é imprescindível olhar para a Cidadania e Educação Fiscal como veículos importantes para aumentar os níveis de consciência fiscal e simultaneamente dar a conhecer aos cidadãos os seus direitos e deveres do ponto de vista fiscal.

Neste sentido, em dezembro de 2002 foi constituído um grupo de trabalho de Educação Fiscal, composto por membros da Agência Tributária Espanhola e do Instituto de Estudos Fiscais, com o objetivo de desenvolver uma série de ações capazes de sustentar uma atividade educacional para o futuro. Este grupo de trabalho procedeu ainda à análise da experiência internacional em matéria de educação fiscal e ao desenvolvimento de conteúdos didáticos em formato *e-learning* para disponibilizar aos professores e aos alunos num portal (Palma & Pita, 2016, p.47).

Dos esforços desenvolvidos pelo grupo de trabalho resultou a recomendação para a implementação de um Programa de Educação Cívica e Tributária em Espanha, cujo principal objetivo passava pela construção junto das crianças e dos adolescentes de uma

³⁰ Disponível para consulta em https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/agenzia/agenzia-comunica/fisco_scuola. Consulta efetuada em 15.01.2023

consciência fiscal que os fizesse entender a necessidade de todos contribuírem para as necessidades coletivas. Apesar de o plano ter sido colocado em prática exclusivamente pela Agência Tributária Espanhola, os seus conteúdos foram também colocados à disposição dos centros educativos interessados (Padilla, Muñoz, Gómes e Expósito, 2018, p.49).

Na esteira de Padilla *et al.* (2018, p.50), o programa de estratégia educativa da Agência Tributária Espanhola era baseado em dois tipos de ações independentes, ainda que complementares:

- De carácter presencial, através da realização das *Jornadas de Puertas Abiertas*. Estas tinham a participação das 52 delegações regionais da Agência Tributária Espanhola e eram estendidas a todos os centros escolares interessados. Nestas jornadas é proporcionada formação em educação cívico-tributária e uma explicação sobre os impostos. Também é possível efetuar uma visita guiada a uma delegação tributária para que os alunos possam ficar a perceber o funcionamento dos serviços e o tipo de trabalho que é desempenhado pelos funcionários. Se os centros escolares o pretenderem podem também solicitar a deslocação à escola de um funcionário especializado em educação cívico-tributária para realizar palestras subordinadas ao tema dos impostos.
- Formação *online*, disponibilizada gratuitamente através do Portal de Educação Cívico-Tributária³¹. Aí a Agência Tributária Espanhola disponibiliza aos professores materiais e recursos pedagógicos para serem utilizados na sala de aula, no ensino da educação cívico-tributária.

O Portal de Educação Cívico-Tributária pode ser acedido a partir do site oficial da Agência Tributária Espanhola, disponível em quatro idiomas nacionais: castelhano, catalão, valenciano e galego. Este pretende transmitir aos estudantes:

- a noção de que as escolas, os hospitais, os museus, os transportes públicos e demais serviços públicos disponibilizados à população são financiados através dos impostos que pagamos;

³¹ Disponível para consulta em https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html. Consulta efetuada em 21.02.2023

- noções fiscais nos domínios do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e do imposto sobre os rendimentos e explicação das funções que Administração Tributária exerce (cobrança e fiscalização dos impostos);
- o funcionamento, a função e a importância do orçamento de estado na gestão das receitas e dos gastos do Estado.

A informação no Portal está dividida em duas áreas, sendo uma destinada aos alunos e outra aos professores. Na área destinada aos professores estes têm à sua disposição conteúdos didáticos que lhes permitem ensinar e transmitir conceitos de cidadania e educação fiscal, apresentações explicativas do funcionamento do orçamento de estado, um dicionário tributário e bibliografia.

Na área dedicada aos estudantes, do ensino primário ao secundário, a *Generación T* é uma das principais atrações. Nela os alunos podem escolher uma das 4 personagens disponibilizadas e fazer uma visita virtual a diversos cenários. Entre estes estão escolas, bibliotecas, parques, hospitais comboios, lojas, local de trabalho dos progenitores e até a sede da Agência Tributária. Em cada um dos cenários são introduzidos conteúdos de cariz fiscal com ele relacionados e também é possível interagir com outras personagens. A passagem de um cenário para outro está dependente da resposta correta às questões colocadas.

3.3.3 O Portal TaxEdu

O Portal TaxEdu³² foi lançado em novembro de 2017 e está disponível em 24 idiomas. Foi uma iniciativa do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e das Autoridades Fiscais Nacionais dos países da União Europeia (UE), construído com o intuito de promover a consciencialização e a formação de crianças e jovens para as questões fiscais através da utilização de ferramentas interativas e divertidas. Tem como principais objetivos³³:

- Contribuir para a educação fiscal dos jovens cidadãos europeus;
- Reduzir a evasão e a fraude fiscal na Europa, através de melhor informação e educação nesta área;

³² Disponível em <https://taxedu.campaign.europa.eu/>. Consulta efetuada em 06.02.2023

³³ Informação disponibilizada no Portal TaxEdu em <https://taxedu.campaign.europa.eu/pt/about-us>. Consulta efetuada em 06.02.2023

- Fornecer informações aos cidadãos europeus sobre os serviços e os recursos disponibilizados pelos impostos (educação, assistência médica, etc.).

O Portal TaxEdu disponibiliza material didático que proporciona aos jovens cidadãos europeus uma aprendizagem *online*, através de jogos e de uma plataforma de *e-learning*. Os conteúdos produzidos são diferenciados e adaptados tendo em atenção o grupo etário ao qual se dirigem e o material é disponibilizado a três grupos etários, com informações individualizadas³⁴:

- 9-12 anos – sou uma criança: uma explicação do que são os impostos e dos benefícios recebidos no dia-a-dia. A secção inclui alguns factos divertidos sobre os impostos na Europa para estimular a aprendizagem. A linguagem é simples e acessível;
- 13-17 anos – sou um adolescente: uma descrição do que são os impostos e dos benefícios recebidos no dia-a-dia. Esta secção é mais pormenorizada do que a dedicada às crianças e inclui exemplos concretos que correspondem aos interesses dos adolescentes (descarregar música, compras online, etc.);
- 18-25 anos – sou um jovem adulto: informações relevantes para esta fase da vida, quando os jovens passam para a idade adulta (têm de pagar impostos quando entram na universidade, “abrem” a sua empresa, trabalham noutra país, etc.).

Apesar de ser direccionado para os jovens cidadãos europeus, o Portal TaxEdu também disponibiliza aos professores material de cariz didático que pode ser utilizado na preparação e implementação de projetos com os alunos, nas áreas da educação e cidadania fiscal, e contribui dessa forma para uma maior consciencialização da importância que os impostos têm na nossa sociedade e no nosso dia a dia.

Um dos grandes atrativos do Portal TaxEdu é o jogo “Taxlandia”, um jogo educativo que explica e promove a educação fiscal e que está disponível online³⁵ diretamente no portal ou através de uma aplicação informática que pode ser descarregada para dispositivos móveis.

De forma resumida, o jogo confere aos jogadores a possibilidade de se tornarem Primeiros-Ministros de um pequeno Estado Europeu, a Taxlandia. Este país foi um

³⁴ Idem

³⁵ Disponível em <https://europa.eu/webassets/taxedu.campaign.europa.eu/game/html5/index.html>. Consulta efetuada em 06.02.2023

destino turístico popular e o turismo sustentou durante anos um crescimento económico, o que permitia ao governo cobrar impostos mínimos. Contudo, com a crise, o turismo diminuiu e muitas das empresas mudaram as suas sedes para países que consideram mais atrativos. O governo viu-se forçado a anunciar à população um previsível aumento dos impostos para fazer face à crise. A medida anunciada teve um impacto negativo junto da população, tendo esta começado a insurgir-se contra o governo.

É nesta altura que surge o jogador, vindo para assumir o cargo de Primeiro-Ministro. Pede-se-lhe que cobre mais impostos, revelando-se estes fundamentais para a manutenção e construção de novas infraestruturas e imprescindíveis para assegurar o futuro do país. O Primeiro-Ministro terá também de ter presente que vai deparar-se com dificuldades na gestão de um Orçamento do Estado e terá de garantir capacidade de resposta às despesas correntes de áreas tão diversas como a saúde, educação, administração pública, justiça, segurança e cultura.

O jogador, ao desempenhar o papel do Primeiro-Ministro e ao ter de fazer a gestão de um Orçamento de Estado, vê-se forçado a implementar políticas capazes de fazer face às necessidades da população. Isto pode levar a um aumento ou diminuição da carga fiscal a aplicar.

Utilizando de uma linguagem adequada à idade do utilizador, o jogo Taxlandia permite ao jogador perceber a importância e a contribuição dos impostos para a melhoria dos serviços e do bem-estar que o Estado coloca ao serviço da população. Possibilita também o contacto com temas importantes como a criminalidade, o ambiente, a manutenção dos espaços públicos e dos edifícios, a tecnologia e as infraestruturas utilizadas, os espaços verdes à disposição da população, o emprego ou a felicidade da população.

3.3.4 América latina

3.3.4.1 Chile

O Chile começou por criar em 2006 um sítio na internet onde pais, professores e tutores podiam obter informações sobre temas relacionados com a Educação Fiscal e simultaneamente apresentar sugestões quanto aos conteúdos que pretendiam ver abordados. O *Servicio de Impuestos Internos* do Chile lançou no seu portal oficial na internet o *Siieduca – Programa de Educación Fiscal*³⁶, um portal educativo onde pode

³⁶ Disponível para consulta em <https://www.sii.cl/destacados/educacion/siieduca/>. Consulta efetuada em 12.01.2023

ser obtida informação sobre o sistema tributário chileno, de modo a possibilitar aos cidadãos uma contribuição para o desenvolvimento do país. Estão disponíveis para consulta perfis de:

- Cidadania: do qual consta informação sobre impostos para um exercício comprometido e responsável da cidadania;
- Contribuinte: através do qual os contribuintes podem aprender sobre impostos, quais os seus direitos e deveres e o ciclo de vida do contribuinte;
- Estudante: através do qual os estudantes podem obter informações sobre a importância que os impostos têm no desenvolvimento do país;
- Docente: através do qual os professores podem aceder a material educativo sobre os impostos.

São ainda disponibilizados conteúdos sobre matérias cívicas, fiscais e tributárias que incluem temas tão diversificados como direitos e deveres dos contribuintes, educação cívica, educação fiscal e educação tributária.

3.3.4.2 Costa Rica

Na Costa Rica, desde 2013 que a formação para a cidadania e a educação fiscal foram declaradas de interesse público. Neste ano foi lançado o *Guía Didáctica de Educación Fiscal*³⁷, dirigido aos professores do ensino secundário, do qual constam aspetos técnicos e metodológicos que permitem aos professores organizar e desenvolver em ambiente de sala de aula temas relacionados com educação e cultura fiscal. A Casa Presidencial da Costa Rica emitiu em fevereiro de 2017 um comunicado³⁸ no qual se determina que em cada ano seja organizada a semana da educação tributária³⁹. Durante esta as administrações tributárias das diferentes províncias realizam atividades formativas para estudantes e contribuintes.

³⁷ Disponível para consulta em [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396267439-Guia%20Didactica%20de%20Educacion%20Fiscal%20\(Costa%20Rica\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396267439-Guia%20Didactica%20de%20Educacion%20Fiscal%20(Costa%20Rica).pdf). Consulta efetuada em 12.01.2023.

³⁸ Disponível para consulta em <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/02/educacion-fiscal-en-las-aulas/>. Consulta efetuada em 12.01.2023.

³⁹ Em 2022 a semana da educação e cultura fiscal ocorreu entre 24 e 28 de outubro. O Programa de atividades pode ser consultado aqui <https://www.hacienda.go.cr/docs/Programasemanaeducacionfiscal2022.pdf>. Consulta efetuada em 12.01.2023

3.3.4.3 Argentina

A Argentina, através da Administração Federal de Receitas Públicas (AFIP), tem desde 1998 vindo a desenvolver um programa educativo com o intuito de levar os cidadãos a refletir sobre o sentido social dos impostos. O programa tem por principais destinatários os alunos do ensino secundário. É facultado um manual de *Educación Tributaria*⁴⁰ que compreende 3 domínios: Formação e valores; Cidadania e Democracia; e Cultura Tributária. Cada um destes domínios disponibiliza diversos conteúdos didáticos para serem trabalhados com os alunos, com o propósito de os tornar capazes de:

- Analisar de forma crítica os valores que sustentam a cidadania;
- Reconhecer a relação entre cidadania, direitos e deveres dos cidadãos;
- Olhar para os impostos como a principal fonte de financiamento do Estado;
- Compreender as características do sistema tributário argentino;
- Desenvolver capacidades nos domínios da economia.

3.3.5 Países da Lusofonia

Na área dos países da Lusofonia (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Brasil⁴¹) têm vindo a ser desenvolvidas iniciativas no âmbito da Educação Fiscal. Merece destaque o trabalho de investigação científica que foi desenvolvido no âmbito de um projeto do programa *Portugal 2020*⁴² para a implementação de um Programa de Cidadania e Educação Fiscal nos países lusófonos⁴³ entre 2017 e 2019. No âmbito deste resultou a publicação, em 2019, do livro *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*⁴⁴, sob coordenação da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma.

3.3.5.1 Angola

Em 2015 Angola lançou uma Campanha de Sensibilização de Impostos (CSPI) que assentou essencialmente em 3 pilares: ações de divulgação nos meios de comunicação

⁴⁰ Disponível para consulta em https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/capacitacion-docente/materiales/documentos/manual_educacion_tributaria_03-2.pdf. Consulta efetuada em 15.01.2023

⁴¹ A Educação Fiscal no Brasil vai ser objeto de uma análise mais aprofundada.

⁴² O Portugal 2020 é o Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia que reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) com vista à coesão e desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, entre 2014 e 2020. As quatro prioridades do Portugal 2020 eram: Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos. O programa Portugal 2020 pode ser consultado em <https://portugal2020.pt/>

⁴³ Projeto Educação e Cidadania Fiscal apoiado pelo Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (Aviso n.º 02/SAICT/2016 Educação e Cidadania Fiscal Lisboa-01-0145-FEDER-023491)

⁴⁴ Edições Almedina, depósito legal 454666/19, ISBN 978-972-40-7917-2

social; criação de equipas com competências educativas para sensibilizar os cidadãos quanto à necessidade de pagar impostos; e criação de equipas móveis (Neves, 2019, p.301). A sensibilização dos mais jovens para a temática da Educação Fiscal assenta essencialmente na divulgação de um pequeno filme que explica quais as funções que os impostos desempenham no desenvolvimento da sociedade e ensina aos jovens boas práticas de cidadania.

Numa parceria entre os Ministérios das Finanças e da Educação foi lançado o programa *Justinho e a Mala Fantástica*, uma série de vídeos compostos por pequenas histórias que explicam o que são os impostos. Este foi um sucesso.

3.3.5.2 Cabo Verde

Cabo Verde tem um Programa Nacional de Cidadania Fiscal (PNCF), construído com base na experiência que outros países apresentam neste domínio. O Brasil foi aqui especialmente influente, tendo havido uma adaptação para se ir ao encontro da cultura e tradição cabo-verdiana. Os princípios do PNCF estão estabelecidos na Constituição da República de Cabo Verde e estão materializados na Resolução n.º 11/2015, publicada no Boletim Oficial n.º 13, I série de 20 de fevereiro de 2015⁴⁵ (Soares, 2019, p.348).

O PNCF de Cabo Verde tem como principal objetivo dotar os cidadãos de conhecimentos básicos que os capacitem para o exercício de uma cidadania participativa, com respeito pelos princípios éticos. Todos os cidadãos devem ter consciência de que têm o dever de contribuir para o orçamento público através do pagamento de impostos e de que todos têm direito e dever de acompanhar a aplicação dos recursos públicos. O PNCF foi pensado e estruturado para chegar a toda a sociedade Cabo-Verdiana. Contempla módulos adaptados a todos os graus de ensino, desde o básico integrado até ao superior, sem descuidar o ensino profissional. Compreende ainda módulos dirigidos aos funcionários da administração pública e à população em geral.

Tendo presente que os conhecimentos nos domínios da cidadania fiscal pressupõem a sensibilização e capacitação dos professores, funcionários da administração pública e dos cidadãos em geral, de modo a atuarem como multiplicadores dos princípios de cidadania fiscal e da construção de valores referentes à importância dos impostos e à sua correta

⁴⁵ Disponível para consulta em <https://kiosk.incv.cv/V/2015/2/20/1.1.13.1976/p509>. Consulta efetuada em 02.05.2023

aplicação, o PNCF implementou uma metodologia na vertente da comunicação assente em três sistemas de educação (Soares, 2019, p.350):

- Educação formal, desenvolvida nas escolas públicas e privadas, com conteúdos previamente definidos e adaptados em função do grau de ensino. Abrange o ensino básico, secundário, profissional e superior;
- Educação não formal, assente na aprendizagem dos direitos e deveres dos cidadãos, na aquisição e desenvolvimento de competências que os capacitem para o trabalho, na organização em comunidades capazes de solucionar problemas do quotidiano e na aquisição de ferramentas e de conteúdos informativos que permitam aos cidadãos a capacidade de compreender o mundo em que vivem;
- Educação informal, que não é organizada e não possui um cronograma, mas onde os valores, a cultura e o sentimento de presença são adquiridos pelos cidadãos no decurso do processo de socialização com a família, amigos e comunidade em que se inserem.

De acordo com o sítio da internet ⁴⁶ do Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial da Direção Nacional de Receitas do Estado de Cabo Verde, o PNCF assenta nas seguintes estratégias:

- Abordagem dos conteúdos em aulas expositivas e realização de trabalhos escolares;
- Realização de concursos de redação, de músicas e poesias e encenação de peças de teatro educativo, contendo nos textos os princípios e problemáticas abordados pela Educação Fiscal;
- Realização de cursos, seminários e congressos em Cabo Verde;
- Campanhas nos meios de comunicação social;
- Participação dos integrantes do programa em eventos internacionais, visando o intercâmbio de experiências e boas práticas.

3.3.5.3 Moçambique

Em Moçambique, no ano de 2006 “surge” a Autoridade Tributária de Moçambique. Assumindo a Educação Fiscal um dos seus objetivos prioritários, tem como alvos principais os cidadãos e a sociedade civil, bem como a comunicação social, organizações

⁴⁶ Disponível para consulta em <https://www.mf.gov.cv/web/dnre/cidadania-fiscal>. Consulta efetuada em 02.05.2023

juvenis, empresas públicas e privadas e até as instituições religiosas. Contudo, e desde então, o desenvolvimento de programas de cidadania e educação fiscal não tem tido grande expressão ou desenvolvimento.

De entre as poucas ações desenvolvidas merece referência a inclusão da promoção da Educação Fiscal e Aduaneira e a popularização dos impostos, no Plano Estratégico de 2009/2010 da Autoridade Tributária de Moçambique. O objetivo passava por inculcar uma moralidade nos cidadãos que os levasse a respeitar o sistema tributário instituído no país. Uma das medidas mais visíveis foi o lançamento em 2010 da campanha *Todos Juntos Fazemos Moçambique*. Esta campanha pretendia lançar bases sólidas para que todos os cidadãos passassem a conhecer quais os impostos a que estavam sujeitos, a importância e necessidade que tinham de cumprir as suas obrigações fiscais e também os seus direitos enquanto cidadãos (Miguel, 2019, p.359).

As principais ações desenvolvidas na campanha *Todos Juntos Fazemos Moçambique* passaram por:

- Elaboração e publicação de relatórios sobre os impostos e a sua importância;
- Promoção de debates e entrevistas na televisão e na rádio e publicação de artigos na imprensa escrita;
- Elaboração e distribuição de folhetos, brochuras e boletins informativos;
- Promoção de caravanas de educação fiscal com distribuição de camisolas e bonés com mensagens relacionadas com a fiscalidade.

Em 2016 a percentagem da população que pagava impostos representava somente 30% da população ativa e 17% da população total. Assim, e com o objetivo de alargar a base de contribuintes e de aumentar e promover junto dos alunos o número único de identificação tributária, a Autoridade Tributária de Moçambique estabeleceu uma parceria com o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano com o propósito de introduzir na rede escolar (nos currículos do ensino primário e secundário) conteúdos relacionados com a educação financeira.

Em 2017 o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL), o Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa (IDEFF) e a Escola Superior de Gestão Corporativa e Social (ESGCS) organizaram em

Maputo o II Congresso Internacional de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia⁴⁷, onde foram debatidos temas relacionados com Políticas para a Cidadania e a Educação Fiscal e o papel dos agentes da Cidadania e a Educação Fiscal.

3.3.5.4 Guiné-Bissau

Na Guiné-Bissau não há Programas de Educação Fiscal e é praticamente inexistente junto da população a perceção de que a fiscalidade deve ser encarada como a base para o cumprimento dos deveres de cidadania e disponibilização de melhores condições sociais. Na literatura identifica-se o grande ceticismo da população quanto ao pagamento de impostos, motivado pela ausência de um Estado social capaz de fornecer à população serviços de saúde, educação, cultura, segurança, justiça e infraestruturas.

A Guiné-Bissau necessita de dar passos firmes e introduzir medidas no domínio da Cidadania e Educação Fiscal que, explicando aos cidadãos a importância que os impostos têm no desenvolvimento da sociedade e no financiamento das suas necessidades básicas, promovam junto destes as obrigações tributárias que devem ser cumpridas.

⁴⁷ Disponível para consulta em https://www.iscal.ipl.pt/images/2017/11/2_congresso_internacional_cidadania_educacao_fiscal_lusofonia.pdf. Consulta efetuada em 02.02.2023

4. A Educação Fiscal no Brasil e em Portugal

4.1 A Educação Fiscal em Portugal

4.1.1 Principais ações desenvolvidas nos domínios da Cidadania e Educação fiscal em Portugal

A grande maioria dos autores consultados é unânime ao considerar que a experiência de Portugal no domínio dos planos de Cidadania e Educação Fiscal ainda se mostra muito incipiente. Por exemplo, Clotilde Celorico Palma (2019, p.19), quando sublinha que «[n]o tocante a programas integrados de Educação Fiscal, poderemos afirmar que Portugal tem uma experiência muito reduzida.» e Palma e Mendes (2019, p.242) «Portugal tem uma experiência muito reduzida, pois não se registam muitas iniciativas neste domínio».

No sentido de alterar este rumo merece destaque o trabalho de investigação científica desenvolvido no âmbito do projeto ganho no contexto do Programa Portugal 2020 para a implementação de um Programa de Cidadania e Educação Fiscal nos países lusófonos. Entre 2017 e 2019, o Projeto Educação e Cidadania Fiscal (ECF) foi apoiado pelo Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (Aviso n.º 02/SAICT/2016 Educação e Cidadania Fiscal LISBOA-01-0145-FEDER-023491), sob coordenação da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, tendo culminado na publicação, em 2019, de um livro: *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*.

O trabalho desenvolvido foi apoiado pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, pela Secretaria de Estado do Ensino Superior, pela AT, pela Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e por diversas instituições de ensino universitário e politécnico de Portugal, Cabo Verde, Angola, Moçambique e Brasil.

Quanto ao papel desempenhado pela AT, sublinhe-se a colaboração no ECF com um artigo intitulado «Contributos para a Cidadania e Educação Fiscal». No âmbito desta colaboração é efetuado um retrato histórico das ações desenvolvidas pela AT na área da educação para a cidadania, tendo sido pioneira ao nível das administrações fiscais dos Estados-Membros da União Europeia. Importa aqui dar destaque à:

- Criação do grupo de trabalho de Educação Fiscal (no ano de 2007), com o intuito de desenvolver conteúdos nesta área. Foi organizada uma exposição sobre Educação e Cidadania Fiscal, apresentada em várias escolas de Portugal;

- Publicação em 2007 do livro “Impostos: noções essenciais”, da autoria de José Hermínio Paulo Rato Rainha, dirigido ao ensino secundário, pré-universitário e universitário;
- Publicação de dois livros de banda desenhada: «Os pesadelos fiscais de Porfírio Zap»⁴⁸ e «Era uma vez no planeta do respeito por todos»⁴⁹, cuja finalidade era sensibilizar os cidadãos para a necessidade de todos terem de contribuir, em função dos rendimentos de cada um, para o bem geral e alertando para os riscos individuais e prejuízos coletivos da fuga aos impostos;
- Lançamento do jogo «Tax Bem!», cuja finalidade era incentivar a solidariedade cívica, de forma lúdica. O jogo versava temas relacionados com a educação fiscal e podia ser jogado por cidadãos com idade superior a 12 anos. O objetivo era percorrer 70 casas para alcançar a grande Árvore da Cidadania. Permitia dessa maneira dar a conhecer às crianças os seus deveres fiscais e os seus direitos enquanto cidadãos;
- Lançamento de uma ampla campanha designada «Peça a Fatura»⁵⁰. Nesta campanha era utilizado o slogan «Peça a fatura se faz favor. Faturar faz o País avançar. Ao pedir fatura está a contribuir para que os impostos sejam recolhidos. O que é fundamental para um Portugal mais sorridente. Obrigado, peça sempre. Se todos pagarem impostos, você paga menos»;
- Projeto «AT em Contacto», pensado para ajudar os jovens estudantes universitários a esclarecer as dúvidas acerca do cumprimento das suas obrigações fiscais com a entrada no mercado de trabalho. Simultaneamente foram desenvolvidas ações de sensibilização e esclarecimento nas faculdades e nas escolas profissionais, sob o tema «Para novos começos, novos desafios»⁵¹;

⁴⁸ O Livro “Os pesados fiscais de Porfírio Zap” é da autoria de José Carlos Fernandes, sob a coordenação de João Paulo Paiva Boléo, é uma edição da Direção Geral dos Impostos (2007). Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Era_uma_vez/Documents/porfirioZAP.pdf.

⁴⁹ A Autoridade Tributária e Aduaneira disponibiliza o livro em formato vídeo na sua página oficial do Youtube. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=mjfhbsfcqUU>.

⁵⁰ O cartaz da campanha “Peça a Fatura” está disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Era_uma_vez/imagens_gerais/Cartaz_Pe%C3%A7a_Fatura.png

⁵¹ As iniciativas da AT no âmbito do projeto “AT em Contacto” estão disponíveis em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/O_que_fazemos/Paginas/default.aspx.

- Presença em diversas feiras de emprego. Exemplo disso é a participação nas edições de 2019, 2022 e 2023 da «Futurália»⁵² – o maior evento nacional de educação e formação que se realiza em Portugal;
- Celebração, no âmbito do «Projeto Cidadania Fiscal 2.0»⁵³, de vários protocolos de cooperação com a Direção Geral de Educação, a Direção Geral do Ensino Superior, o ISCAL e o Centro de Investigação em Direito Económico, Financeiro e Fiscal (CIDEFF) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL) e também com a OCC;
- Criação no Portal das Finanças de um *sub-site*⁵⁴ dedicado à Cidadania Fiscal, onde se disponibilizam diversos conteúdos, designadamente:
 - O «E-book Cidadania Fiscal»⁵⁵;
 - Folheto “O jovem no mercado de trabalho”;
 - O contributo da AT para o Projeto Educação e Cidadania Fiscal (ECF), cuja coordenação esteve a cargo da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma e culminou com a publicação, em 2009, do livro “Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia”;
 - O acesso ao portal *TaxEdu*⁵⁶
 - Um filme de curta duração com o título “Impostos para quê?”;
 - Referência aos protocolos celebrados entre a AT e outras organizações;
 - Os livros “Os pesadelos fiscais de Porfírio ZAP” e “Impostos: noções essenciais”;
 - Os três livros do projeto “A Joanelha e os Impostos”⁵⁷.

⁵² Para mais informações sobre a Futurália consultar o sítio da internet disponível em https://futuralia.fil.pt/?doing_wp_cron=1652630138.6182548999786376953125.

⁵³ Os protocolos celebrados pela AT no âmbito do “Projeto Cidadania Fiscal 2.0” podem ser consultados no Portal das Finanças. Disponível em <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Protocolos/Paginas/default.aspx>.

⁵⁴ O *sub-site* da AT dedicado à Cidadania Fiscal está disponível para consulta em <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>.

⁵⁵ “O E-book Cidadania Fiscal” resulta de uma colaboração da AT com o MUDA – Movimento pela Utilização Digital Ativa. Disponível para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Saber_mais/Documents/E_book_Cidadania_Fiscal.pdf.

⁵⁶ O Portal TaxEdu já foi objeto de análise mais aprofundada nesta dissertação.

⁵⁷ Os livros do projeto *A Joanelha e os Impostos* estão disponíveis para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Saber_mais/Paginas/A_Joana_e_os_Impostos.aspx.

4.1.2 A Joanhina e os Impostos

Foram efetuados três congressos internacionais para a Cidadania e a Educação Fiscal, em Lisboa, Coimbra e no Porto e com o patrocínio da OCC e das AT portuguesa e angolana.

No I Congresso foi apresentado o projeto ECF⁵⁸, patrocinado pela OCC e lançado pelo ISCAL, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e CIDEFF da Faculdade de Direito de Lisboa. No âmbito da investigação científica foi lançado um livro, direcionado para crianças do primeiro ciclo escolar, chamado “A Joanhina e os Impostos – Uma história de educação fiscal para crianças”, da autoria da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma. Este veio a ser o primeiro de uma série de três livros dedicados ao ensino e à divulgação da Cidadania e Educação Fiscal

No II Congresso foi lançado o segundo livro, agora dirigido aos estudantes universitários, intitulado «A Joanhina e os impostos - Uma história de educação fiscal na universidade», da autoria da Professora Doutora Cidália Maria da Mota Lopes.

No III Congresso foi apresentado o terceiro livro da trilogia, dirigido aos estudantes do ensino secundário, intitulado «A Joanhina e os impostos - Uma história de educação fiscal para adolescentes», da autoria da Professora Doutora Ana Maria Rodrigues.

No âmbito do Projeto ECF, o livro *A Joanhina e os impostos – Uma história de educação fiscal para crianças* foi adaptado à realidade fiscal dos países da Lusofonia. A adaptação ao Brasil foi feita pelo Professor Rodrigo Pessoa da Universidade da Amazônia, a adaptação a Moçambique foi realizada pela Dra. Natércia Sílvia Manhenje da AT de Moçambique, a adaptação a Angola foi da Dra. Alice Neves, ex. Diretora Geral da Autoridade Geral Tributária de Angola e em Cabo Verde a adaptação foi da responsabilidade da Dra. Odete Andrade, Diretora na Direção Nacional de Receitas do Estado em Cabo Verde, e da Dra. Dulce Sequeira (Palma, 2019, p.24).

Com a formalização de um acordo de cooperação entre a AT e o Projeto ECF foi celebrado um protocolo. Foram então realizados, em novembro de 2018 e com o patrocínio da OCC, um filme⁵⁹ para crianças baseado no livro *A Joanhina e os impostos*

⁵⁸ O ECF nasceu da tomada de consciência da extrema relevância da adoção de políticas para a Cidadania e Educação Fiscal e tem como principais objetivos a troca de experiências sobre Cidadania e Educação Fiscal e conta com o apoio do Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (Aviso Nº 02/SAICT/2016 Educação e Cidadania Fiscal LISBOA-01-0145-FEDER-023491)

⁵⁹ O filme *A Joanhina e os Impostos* está disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vyWhK59laJI>.

– *Uma história de educação fiscal para crianças* e o jogo digital⁶⁰ *Uma História de Educação Fiscal para Crianças*, da autoria de Clotilde Celorico Palma.

O livro *Joaninha e os Impostos* também foi adaptado à realidade espanhola e resultou no lançamento, em 2019, do livro *Joanina y los impuestos una historia de educación fiscal para los niños*, da autoria de Clotilde Celorico Palma e Juan Calvo Vérguez.

Em abril de 2020 foi publicado o livro “A Joaninha e a Covid-19 uma história de saúde pública para crianças”⁶¹. Este livro, da autoria de Clotilde Celorico Palma e de Rita Celorico Palma Ramos, teve o objetivo de fazer chegar às crianças as instruções da Direção-Geral da Saúde emanadas no âmbito da pandemia, mantendo as referências à Educação e Cidadania Fiscal.

4.1.3 O Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2020-2022)

O professor António Carlos dos Santos, no âmbito do Projeto ECF, apoiado pelo Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (Aviso n.º 02/SAICT/2016 Educação e Cidadania Fiscal LISBOA-01-0145-FEDER-023491), elaborou em maio de 2019 um esboço do Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2020-2022)⁶², doravante designado de PNEEF, que apresenta como principais linhas orientadoras:

- A Educação Fiscal deve ser vista como um instrumento que contribua para a formação de cidadãos esclarecidos e capazes de participar na arrecadação de impostos e no controlo da definição da realização das despesas públicas, contribuindo assim para o desenvolvimento económico e social do país.
- O Estado deve ser percecionado como um “nós” e não um “eles”. Neste contexto, a Educação Fiscal deve assentar em ideias, valores, atitudes e comportamentos capazes de promover a cidadania, a ética, a justiça, a solidariedade, a transparência, o diálogo, o compromisso, a responsabilidade social, o comprometimento e a valorização das pessoas.
- A eficácia de um PNEEF está diretamente ligada à progressiva verificação de várias condições.

⁶⁰ O jogo *Uma História de Educação Fiscal para Crianças* está disponível em <https://antigo.occ.pt/joaninhaeosimpostos/index.html>

⁶¹ O livro “A Joaninha e a Covid-19 uma história de saúde pública para crianças”, contou com o apoio da OCC, do CIDEFF e do ISCAL e está disponível para consulta em https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/11407/1/Joaninha_COVIDc%20%281%29.pdf.

⁶² O esboço do *Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2020-2022)* está disponível para consulta em https://www.iscal.ipl.pt/images/2019/05/Plano_Nacional_de_Ed_Fiscal.pdf.

- A equipa que coordena o PNEEF deve ser dotada de meios financeiros e humanos que lhe garantam autonomia em relação aos poderes políticos e económicos.
 - A colaboração dos Ministérios da Educação, Finanças e Cultura deve ser feita em articulação com as autarquias locais.
 - Deve haver participação de diversos conselhos consultivos da administração pública, de ordens profissionais e associações patronais e sindicais.
 - A minimização dos custos deve ser associada ao cumprimento das obrigações fiscais dos cidadãos.
 - A simplificação dos mecanismos legais ou administrativos deve ser um contributo para o reforço da moralidade fiscal.
 - Deve haver articulação com as instituições internacionais, nomeadamente a UE, OCDE e CIAT, adaptando à realidade nacional as boas práticas internacionais.
 - O acompanhamento e monitorização dos programas de Educação Fiscal, deve estabelecer metas e indicadores de boa execução.
 - Deve haver difusão dos programas de Educação Fiscal pelos funcionários da AT, professores, consultores fiscais, meios de comunicação social e restante sociedade civil.
- No futuro, as principais linhas de ação de execução do plano devem centrar-se na consolidação de esforços feitos pela AT e pelas instituições públicas e privadas ligadas à educação. Deve também ser efetuada a avaliação do que já foi feito e do que ainda está por fazer, reforçar as ações ou projetos que tiveram mais êxito e descontinuar aquelas que se mostraram ineficazes.

4.1.4 O Orçamento do Cidadão

O Orçamento do Cidadão é um instrumento fundamental para a literacia relativa a finanças públicas. Tem por objetivo estabelecer boas práticas de transparência e resume os pontos essenciais do Orçamento de Estado, através da disponibilização de quadros e tabelas simplificados, logo de fácil entendimento pelo cidadão comum. Pretende-se que os leitores, ao consultarem este documento, percebam quais as prioridades da política orçamental seguida e entendam como o Governo pretende cobrar receitas, onde estas vão

ser aplicadas e como este espera cumprir os objetivos para gerir o défice orçamental e fazer a gestão da dívida pública⁶³.

Em Portugal, apesar de as boas práticas orçamentais internacionais resultantes do *Open Budget Survey (OBS)*⁶⁴ recomendarem o Orçamento do Cidadão como um documento oficial parte integrante do ciclo orçamental (e de este ser publicado pelo Governo), só foram até à presente data publicados dois Orçamentos do Cidadão⁶⁵, da responsabilidade do Ministério das Finanças em colaboração com o *Institute of Public Policy (IPP)*⁶⁶.

Mais recentemente, não havendo garantias de continuidade do projeto pelo Ministério das Finanças e considerando o IPP que a elaboração e divulgação do Orçamento do Cidadão são essenciais, decidiu este elaborar os Orçamentos Cidadão de 2021 e 2022, assumindo a total responsabilidade pelo seu conteúdo (elaborado em função da informação disponível).

Para o ano de 2023, a Direção Geral do Orçamento publicou na sua página da internet o Orçamento do Cidadão, referente ao Orçamento do Estado para 2023, apresentado como

[u]m elemento relevante e de compromisso com os cidadãos e a transparência da informação financeira pública, integrando «uma síntese do Orçamento do Estado para 2023, nos seus pontos essenciais, recorrendo a uma linguagem acessível, de modo a informar o cidadão» e a facilitar e incentivar a sua participação cívica na vida do país.

⁶³ In <https://www.ipp-jcs.org/orcamento-cidadao/>, consulta efetuada dia 20.02.2022

⁶⁴ De acordo com o sítio da internet do Institute of Public Policy, disponível para consulta em <http://www.ipp-jcs.org/open-budget-survey/> (consulta efetuada dia 2022.05.20), “*O Open Budget Survey (OBS – Inquérito sobre o Orçamento Aberto) é o único indicador mundial que permite medir e comparar internacionalmente a transparência, a participação pública, e a fiscalização do processo orçamental. Este estudo, liderado pela International Budget Partnership (um think tank de Washington) a cada dois anos, é conduzido de forma descentralizada, havendo uma equipa responsável pela análise da situação nacional em cada um dos 117 países que participam nesta iniciativa. Em Portugal, o parceiro deste projeto é o Institute of Public Policy desde a edição de 2015*”.

⁶⁵ Anos de 2014 e 2015

⁶⁶ O Institute of Public Policy coordena em Portugal o *Open Budget Survey (OBS)*, e de acordo com a informação recolhida no sítio da internet disponível para consulta em <http://www.ipp-jcs.org/> (consulta efetuada dia 2022.05.20) é um “(...) *think tank de origem académica, que atua de forma apartidária e independente de quaisquer interesses económicos, sociais, políticos, religiosos ou outros. Pretendemos promover uma sociedade em que o debate público é mais esclarecido e os processos de decisão política mais rigorosos e informados*”.

4.1.5 Plano Nacional de Formação Financeira

O Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF) foi criado em 2011 pelos três supervisores do setor financeiro: Banco de Portugal, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e Comissão de Mercado de Valores Mobiliários.

O PNFF pretende ser um instrumento destinado a enquadrar, dinamizar e difundir projetos de formação financeira, pelo que foram convidadas diversas entidades⁶⁷, públicas e privadas, com responsabilidades na área da literacia financeira. O seu intuito é prestar contributos que considerem relevantes para a construção de uma bolsa de materiais capaz de criar um efeito multiplicador das ações de formação financeira.

O horizonte temporal do PNFF é de cinco anos, pelo que já foram elaborados três planos: 2011-2015; 2016-2020; e 2021-2025.

PNFF 2011-2015 e PNFF 2016-2020

No documento onde são definidas as linhas de orientação do plano para 2011-2015 atribui-se ao PNFF a seguinte missão (PNFF 2011-2015, p.2):

O PNFF visa contribuir para elevar o nível de conhecimentos financeiros da população e promover a adopção de comportamentos financeiros adequados, através de uma visão integrada de projectos de formação financeira e pela junção de esforços das partes interessadas, concorrendo para aumentar o bem-estar da população e para a estabilidade do sistema financeiro

O PNFF assume os seguintes objetivos, agrupados em cinco grandes níveis (PNFF 2011-2015, p.11):

- Melhorar conhecimentos e atitudes financeiras: sensibilizando a população para a importância da formação financeira e para a necessidade de planear o orçamento financeiro, ponderando as despesas em função dos rendimentos;
- Apoiar a inclusão financeira: através da divulgação junto da população do acesso a serviços mínimos bancários;
- Desenvolver hábitos de poupança: sensibilizando a população para a importância da poupança para fazer face a despesas imprevistas e para acautelar a reforma;

⁶⁷ As entidades públicas e privadas que integram o PNFF podem ser consultadas em <https://www.todoscontam.pt/pt-pt/comissao-de-acompanhamento>

- Promover o recurso responsável ao crédito: sensibilizando a população para a necessidade de ponderarem no orçamento familiar os encargos assumidos com o crédito numa perspetiva de curto e médio prazo, por forma a diminuir os riscos de sobreendividamento; e
- Criar hábitos de precaução: alertando a população para as situações que podem indiciar práticas fraudulentas ou práticas lesivas dos seus direitos nos mercados financeiros.

O universo de atuação definido para o PNFF 2011-2015 abrangeu jovens em idade escolar (estudantes do ensino básico e secundário e estudantes universitários), trabalhadores e grupos vulneráveis, como a população desempregada, e população em geral. As iniciativas de formação financeira devem ser adaptadas às necessidades específicas de cada segmento da população (PNFF 2011-2015).

As orientações definidas para O PNFF 2016-2020 «(...) dão continuidade ao trabalho realizado nos primeiros cinco anos de implementação e estão em linha com as boas práticas internacionais (...)» (PNFF 2016-2020, p.8). Contudo, e tendo em conta a evolução tecnológica e a experiência adquirida com a implementação do PNFF 2011-2015, foram identificadas duas novas áreas de atuação, nomeadamente serviços financeiros digitais e formação financeira para empreendedores e gestores de empresas.

PNFF 2021-2025

O universo de atuação definido para o PNFF 2016-2020, para além do abrangido no plano anterior, passou também a incluir as crianças da educação pré-escolar, os empreendedores e empresários e gestores de micro, pequenas e médias empresas.

No PNFF 2021-2025 é referido que se pretende não só dar continuidade ao trabalho desenvolvido nos últimos 10 anos, mas também responder aos novos desafios, tais como: a ampliação das condições de vulnerabilidade, decorrentes da pandemia da COVID-19, a aceleração da transformação digital e a promoção de uma economia sustentável. Neste sentido, foram também eleitas como áreas estratégicas de atuação para 2021-2025 o reforço da resiliência financeira, a promoção da formação financeira digital e o contributo para a sustentabilidade. Definiram-se também prioridades formativas para cada uma das áreas estratégicas.

No sentido de concretizar as novas prioridades estabelecidas para 2021-2025, é necessário desenvolver a criação de novas parcerias e reforçar as parcerias já existentes, apostando

em simultâneo numa maior utilização de canais digitais. Para o efeito, o plano apresenta oito linhas de ação (PNFF 2021-2025, p.25):

- Linha de ação 1: Educação financeira nas escolas – rever o Referencial de Educação Financeira (REF)⁶⁸, nele integrando temáticas relacionadas com os serviços financeiros digitais, a utilização segura dos canais digitais e a economia circular. Esta linha de ação propõe também intensificar o programa de formação de professores, apoiando-os na abordagem aos novos temas do REF;
- Linha de ação 2: Formação financeira no local de trabalho – estabelecer novas parcerias que permitam alargar a formação financeira ao maior número de entidades dos setores público e privado e focar a formação financeira nos temas relacionados com a resiliência financeira;
- Linha de ação 3: Formação financeira através das autarquias locais – estabelecer parcerias com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, por forma a que sejam aproveitadas as redes das autarquias locais, nomeadamente os gabinetes de apoio ao consumidor, as associações empresariais e os meios de comunicação locais;
- Linha de ação 4: Formação financeira de ativos empregados e desempregados – atualizar as unidades de formação de curta duração, por forma a nelas integrar os temas de resiliência financeira, dos serviços financeiros e da sustentabilidade;
- Linha de ação 5: Formação financeira para micro, pequenas e médias empresas – ajustar os conteúdos formativos, integrando os temas da sustentabilidade e dos novos produtos financeiros;
- Linha de ação 6: Formação financeira para instituições de apoio a cidadãos – estabelecer parcerias com a Direção Geral do Consumidor para apoiar a formação financeira da Rede de Apoio ao Consumidor Endividado e dos Centros de Informação Autárquico ao Consumidor, tendo em vista o reforço dos níveis de literacia financeira;

⁶⁸ O Referencial de Educação Financeira (REF) para a Educação Pré-Escolar, o Ensino Básico, o Ensino Secundário e a Educação e Formação de Adultos é um documento que foi preparado pelos supervisores financeiros e pelo Ministério da Educação, tendo sido aprovado em maio de 2013 pelo Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário. De acordo com o PNFF 2016-2020, o REF é um documento orientador para a implementação da educação financeira em contexto educativo e formativo, que vem estabelecer os conhecimentos e as capacidades considerados essenciais para as crianças e os alunos em todos os ciclos de ensino. O REF pode ser consultado em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/SiteCollectionDocuments/ReferencialEducaoFinanceira.pdf>

- Linha de ação 7: Campanhas de sensibilização dirigidas aos jovens – promover campanhas de educação financeira para os jovens com recurso a canais digitais e às redes sociais. Sensibilizá-los, através destas campanhas, para a utilização segura dos canais digitais, para os riscos dos novos produtos financeiros e para a sustentabilidade e transição para a economia circular;
- Linha de ação 8: Campanhas nos meios de comunicação tradicionais – reforçar a presença do plano na TV e nas rádios, funcionando estes canais como veículos para levar à população (incluindo os mais velhos) formação financeira e literacia digital.

No âmbito do PNFF foram lançados quatro cadernos de Educação Financeira, com o intuito de apoiar os alunos e os professores na temática da Educação Financeira:

- Caderno 1 - publicado em 2015, dirigido ao 1.º ciclo do ensino básico. Aborda temas da educação financeira, tais como: necessidades e desejos; despesas e rendimentos; poupança; risco e incerteza; meios de pagamento.
- Caderno 2 - publicado em 2016, dirigido ao 2.º ciclo do ensino básico. Aborda temas da educação financeira, tais como: necessidades e desejos; despesas e rendimentos; poupança; risco e incerteza; meios de pagamento.
- Caderno 3 - publicado em 2018, dirigido ao 3.º ciclo do ensino básico. Aborda temas da educação financeira, tais como: orçamento familiar; poupança; crédito; seguros; sistema financeiro.
- Caderno 4 - publicado em 2021, dirigido ao ensino secundário. Aborda temas da educação financeira, tais como: planeamento e gestão do orçamento; poupança; crédito; seguros; sistema e produtos financeiros; canais digitais.

4.1.6 Plano Nacional de Formação Financeira e a fiscalidade

No site da internet do PNFF encontra-se disponibilizada informação sobre diferentes áreas de interesse no domínio da formação financeira, nomeadamente: Planear o Orçamento Familiar; Fazer Pagamentos; Poupar e Investir; Criar uma Empresa; Contratar Crédito; Fazer um Seguro; Prevenir a Fraude; Conhecer os Impostos⁶⁹.

No que contende com a fiscalidade, são disponibilizadas aos cidadãos no site da internet do PNFF, em *Conhecer Impostos*, as seguintes informações:

⁶⁹ Que pode ser consultado em <https://www.todoscontam.pt/pt-pt/conhecer-os-impostos>

- Conhecer os impostos:

O pagamento de impostos é um dever dos cidadãos, no âmbito da cidadania fiscal. Com o seu pagamento os cidadãos contribuem para uma sociedade mais solidária e equitativa e colaboram no desenvolvimento social, político, económico e humano da sociedade.

- Para que servem os impostos:

Os impostos, taxas e contribuições são as receitas do Estado que permitem financiar investimentos e despesas públicas, tendo em vista satisfazer as necessidades dos cidadãos. Estas são, entre outras: saúde, educação, cultura e desporto, apoios sociais e segurança.

- Número de identificação fiscal (NIF):

O NIF é um número de 9 dígitos que permite identificar o cidadão perante a AT, em atos tais como: a aquisição de bens e serviços, a celebração de contratos ou a abertura de contas bancárias.

- Tipos de impostos em Portugal:

Os impostos em Portugal podem ser agrupados em três tipos principais: Impostos sobre o rendimento – IRS e IRC; Impostos sobre a despesa e o consumo: IVA, Imposto Único de Circulação (IUC), Imposto do Selo (IS) e Impostos Especiais de Consumo (IECs); Impostos sobre o Património: IS, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI).

- Entregar e pagar impostos:

Os cidadãos têm o dever de entregar atempadamente as declarações de impostos e proceder ao pagamento dos valores apurados dentro dos prazos previstos. No Portal das Finanças os cidadãos podem verificar quais as obrigações fiscais a que estão sujeitos. Este portal disponibiliza uma agenda fiscal anual com os prazos de entrega e pagamento dos diferentes impostos.

- Consequências do não pagamento de impostos:

O não pagamento dos impostos tem consequências negativas para toda a sociedade, uma vez que é através desta receita que se financiam os serviços públicos prestados ao cidadão. No caso de os contribuintes não terem disponibilidade financeira, podem efetuar o pedido de pagamento em prestações. Quando o pagamento não ocorre dentro do prazo

estabelecido é instaurado um processo de execução fiscal e o contribuinte poderá ver penhorados os seus rendimentos ou bens.

É ainda disponibilizado um conjunto de informações relacionadas com a fiscalidade, esclarecendo o cidadão sobre vários temas do seu dia a dia, designadamente:

- Estudar: onde pode ser obtida informação sobre quais as despesas que podem ser consideradas para efeitos de dedução no IRS e sobre as despesas de arrendamento a estudantes;
- Começar a trabalhar: onde são prestados esclarecimentos sobre as obrigações que devem ser cumpridas aquando da entrada no mercado de trabalho, seja pela via do trabalho por conta de outrem ou por conta própria. É também disponibilizado um conjunto de informações relacionado com a declaração de IRS, as despesas dedutíveis em sede de IRS, os benefícios aplicados ao IRS Jovem e as isenções em sede de IRS aplicáveis às pessoas com deficiência;
- Adquirir bens e serviços: onde, ainda que sucintamente, são dadas explicações sobre os impostos suportados aquando da aquisição de bens e serviços;
- Comprar carro: são explicados quais os impostos a que estamos sujeitos pela aquisição de um carro, das possíveis isenções e da necessidade de pagarmos anualmente o IUC pela propriedade do carro;
- Comprar casa: são explicados os impostos que temos suportar no momento da compra da casa (IMT e IS) e pela posse do imóvel (IMI) – pago anualmente;
- Adquirir produtos financeiros: onde são explicados os impostos a que estamos sujeitos pela contratação de produtos financeiros, como sejam depósitos, créditos, ações, obrigações, seguros ou planos de poupança;
- Planear a reforma: aqui podem ser obtidas informações relativamente aos benefícios fiscais decorrentes da aquisição de planos, seguros e fundos de poupança reforma;
- Receber herança: onde são explicadas as obrigações fiscais que importa cumprir aquando do falecimento de um familiar;
- Pessoas com deficiência: onde, e para efeitos fiscais, são explicados o conceito de pessoa com deficiência fiscalmente relevante, qual a forma de comunicar essa deficiência e quais os benefícios fiscais a que essas pessoas têm direito;
- Entrar e residir em Portugal: os cidadãos podem obter um conjunto de informações importantes, nomeadamente: quais as obrigações a que estão sujeitos

por entrar em Portugal; representação fiscal; alteração do estatuto de não residente para residente e vice-versa; *Regime da Residência Não Habitual*; e programa *Regressar a Portugal*;

- Agenda fiscal anual: os cidadãos podem consultar a agenda fiscal, onde constam as principais obrigações declarativas e os prazos de pagamento, sendo direcionados para o Portal das Finanças;
- Glossário Fiscal: onde são explicados vários conceitos fiscais.

4.2 Brasil

4.2.1 Contexto

O Brasil é um Estado Federal que se caracteriza pela repartição de competências e se organiza na política administrativa em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Existindo autonomia político-administrativa e também de gestão da receita financeira entre Estados federados, estes podem prosseguir e implementar políticas específicas.

A Constituição da República Federativa (CRF) do Brasil dispõe no seu artigo 3.º os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e marginalização; redução das desigualdades; promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos quanto a raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

A dissociação secular entre o pagamento do imposto e os benefícios resultantes promoveu na sociedade brasileira uma cultura de resistência ao pagamento do imposto e a “tradicional perceção”, tão presente nas culturas de matriz latina, de que o Estado, na pessoa do Governo, gere mal as receitas que arrecada a título dos impostos que cobra. No Brasil não há uma cultura de penalização social para quem não paga impostos. Pelo contrário, essas pessoas são consideradas pela maioria dos cidadãos inteligentes por enganar o fisco, o que expressa uma total ausência de consciência dos deveres de cidadania e um desinteresse pelos bens públicos (Grzybovski e Hahn, 2006, p.842).

A este propósito, Grzybovski e Hahn (2006, p. 842) referem que

No Brasil, talvez pela elevada carga tributária, pelo baixo nível de retorno à sociedade e pelos casos de corrupção, prepondera a cultura de não pagamento de tributos. Uma das pressuposições envolve o desconhecimento da importância do

Estado como regulador da vida em sociedade e dos tributos como mantenedores da “máquina pública”

Com a publicação em 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁰ (LRF), pretendeu o legislador promover o aumento da consciencialização da população acerca do papel que esta deve desempenhar na gestão da receita. Ao requerer a participação da população nas decisões do orçamento anual, abriu espaço para os contribuintes poderem solicitar explicações não só quanto aos planos do governo, mas também quanto à forma como os recursos públicos são aplicados. No entanto, e para que tal seja possível, a população deve ter consciência das suas necessidades sociais e dos seus direitos e deveres, pelo que a Educação Fiscal assume neste domínio um papel determinante (Grzybovski e Hahn, 2006).

4.2.2 Educação Fiscal no Brasil

No Brasil os primeiros programas de Educação Fiscal remontam ao final da década de 60 do século passado e foram lançados de forma dispersa. Muitas vezes foram abandonados antes de atingirem os fins a que se propunham. A primeira iniciativa do Governo no domínio da educação fiscal, apresentada em 1969, foi denominada *Operação Bandeirante*. Nesta iniciativa os agentes do fisco pretendiam transmitir ensinamentos sobre a função socioeconómica dos impostos e sobre a sua aplicação nas infraestruturas que seriam colocadas à disposição da população (Grzybovski e Hahn, 2006).

Em 1970 foi lançada a *Operação Brasil do Futuro*, direcionada para os estabelecimentos do ensino básico. Foi solicitado à autora Cecília Lopes da Rocha Bastos a elaboração dos livros *Dona Formiga*, *Mestre Tatu* e *o Imposto de Renda*, que foram publicados e distribuídos pelas escolas. Estes tinham como objetivo transmitir às crianças noções básicas que lhes permitissem compreender que o fisco e os impostos eram fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Pretendia-se inculcar nos jovens a aceitação de três ideias: os impostos como sendo indispensáveis ao desenvolvimento, as vantagens da cooperação e a poupança ou a descoberta do futuro. Este projeto foi abandonado em 1972 com o argumento de que os resultados só se fariam sentir a longo prazo (Grzybovski e Hahn, 2006).

⁷⁰ A Lei Complementar Nº 101/2000, também conhecida como LRF, é a lei que estabelece normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível para consulta http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Consulta efetuada em 09.04.2023.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil lançou em 1977 uma ação apelidada de *Programa Contribuinte do Futuro*, que consistia na distribuição de livros e cartilhas aos professores. Tinha como objetivos aumentar a consciência social em relação aos impostos, melhorar a disposição dos contribuintes para contribuírem para o Estado e aumentar a arrecadação de impostos. À semelhança do que sucedeu com a *Operação Brasil do Futuro*, este programa não teve sucesso e foi abandonado por falta de compreensão da sua especialidade (Grzybovski e Hahn, 2006).

Já a década de 80 o início da de 90 do século passado foram marcadas pela implementação, por parte de alguns Estados brasileiros, de trabalhos de Educação Fiscal nas escolas. Estes foram igualmente interrompidos na sequência da pouca importância que administradores públicos deram aos benefícios potenciais que a Educação Fiscal poderia aportar à sociedade. O ano de 1995 merece destaque no quadro do desenvolvimento da Educação Fiscal, porquanto ele passou a assumir-se como um desiderato nacional. Neste sentido foram realizados vários seminários promovidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), subordinados ao tema *federalismo fiscal*. Em 1996, por ocasião da celebração do *Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal*, foi acordada a elaboração e implementação de um programa nacional de consciencialização tributária, a desenvolver nas unidades da Federação (Grzybovski e Hahn, 2006).

Em julho de 1997 o CONFAZ criou o Grupo de Trabalho Educação Tributária (GET), que integrou representantes do Ministério da Fazenda, das Secretarias da Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, e que tinha por objetivo promover e coordenar as ações necessárias para implementar um plano nacional de educação tributária. Em 1999, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da educação também passaram a integrar o GET (ESAF, 2014).

Ainda no ano de 1999, em julho, e tendo em vista a abrangência do programa (que não se restringia apenas aos tributos mas que abordava também questões da afetação dos recursos públicos e da sua gestão), o CONFAZ aprovou a alteração de sua denominação, passando a ser Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF (ESAF, 2014).

No seguimento da publicação da Portaria Interministerial 413/2002 de 31 de dezembro surge o PNEF do Brasil, desenvolvido pelo Ministério da Educação em articulação com o da Fazenda, com o objetivo de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o

efetivo exercício da cidadania. Visava o constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão (ESAF, 2014).

A implementação do PNEF é da responsabilidade do Grupo de Trabalho Educação Fiscal (GEF), a quem compete também definir a política e discutir, analisar, propor, monitorizar e avaliar as ações do Programa. Tem por missão, segundo a ESAF (2014, p.42), «compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social».

Atualmente⁷¹ as políticas do PNEF são definidas pelo Grupo de Trabalho *GT66-Educação Fiscal*, no âmbito da Comissão Técnica Permanente. Esta, em reunião extraordinária realizada em julho de 2019, em Brasília, aprovou a criação do Grupo de Trabalho que vai planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações do PNEF, integrando as experiências federais, estaduais e municipais.

4.2.3 Principais ações desenvolvidas

O PNEF brasileiro tem em consideração que a Educação Fiscal não deve excluir ninguém na sociedade e, por conseguinte, contempla ações desenvolvidas para todas as faixas etárias. As ações chegam à população através de formação e educação, palestras, seminários, workshops, debates, vídeos institucionais, jogos eletrônicos e outras atividades lúdicas.

O principal “produto” disponibilizado⁷² pelo PNEF foi o *Curso Disseminadores de Educação Fiscal* que, numa primeira fase, era ministrado presencialmente. Mais tarde passou a ser realizado à distância, num sistema de tutoria, com o objetivo de possibilitar a ampliação da rede nacional de educadores fiscais.

O curso⁷³ tinha a duração de 120 horas e estava organizado a partir de temas específicos. Do ponto de vista pedagógico assentava em quatro cadernos (um para cada módulo), e de acordo com a ESAF (2014, p.3) foram elaborados com «o objetivo de contribuir para a formação permanente do indivíduo, na perspectiva da maior participação social nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos».

⁷¹ Informação disponível para consulta em <https://sites.google.com/view/gt66/p%C3%A1gina-inicial>. Consulta efetuada em 05.14.2023

⁷² Atualmente o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal não é disponibilizada na sequência da integração da ESAF na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

⁷³ O plano do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal pode ser consultado em <https://www.educacaofiscal.sp.gov.br/Institucional/Paginas/Informa%C3%A7%C3%B5es-do-DEF.aspx>. Consulta efetuada em 05.13.2023

Os quatro cadernos de referência do curso são (ESAF, p.3):

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

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

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

Caderno 4 – Gestão Democrática dos Recursos Públicos: evidenciando temas relativos ao orçamento, ao compromisso social e fiscal do gestor público e ao exercício do controle social.

Para que o aluno pudesse concluir e obter um certificado de conclusão do curso, tinha de ter um aproveitamento mínimo de 70% nos fóruns e questionários de avaliação e necessitava ainda de desenvolver e apresentar, em função da sua área de atuação, um projeto pedagógico, um plano de trabalho docente ou um plano de ação.

Como já referimos, o Brasil é um Estado Federal que se caracteriza pela repartição de competências e se organiza administrativamente em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As federações contam com autonomia política, administrativa e de gestão de recursos financeiros, pelo que cada um dos Estados brasileiros, seguindo as diretrizes do PNEF, elabora, desenvolve e promove as suas próprias ações.

No Estado de São Paulo⁷⁴, desde os anos 90 que têm sido desenvolvidas diversas atividades junto aos municípios. Por exemplo: palestras no âmbito dos programas *Fazenda aberta*; *Fazenda Vai à Escola* e *Fazenda vai à Praia*; participação em feiras; cursos de educação fiscal à distância; seminários e palestras de educação fiscal. Mais recentemente merecem destaque: o Programa Fazenda Aberta em São José do Rio Preto; Capacitação de Tutores para o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal em São José do Rio Preto; Participação da equipa de Educação Fiscal em evento no município de

⁷⁴ Disponível para consulta <https://www.educacaofiscal.sp.gov.br/Institucional/Paginas/Educa%C3%A7%C3%A3o-Fiscal-nos-Municipios.aspx>. Consulta efetuada em 05.13.2023

Registro; Participação da equipa de Educação Fiscal na Feira do Empreendedor Joseense em São José dos Campos.

Em Fortaleza⁷⁵, capital do Estado de Ceará, o *Programa de Educação Fiscal* foi introduzido através da Lei 9.825/2011 e lançado no início de 2012, tornando a cidade na primeira capital brasileira a implantar um programa abrangente que envolve o cidadão desde a infância. O programa fazia parte da estratégia de divulgação da educação fiscal por todas as franjas da sociedade civil e pretendia consciencializar os cidadãos para a função socioeconómica dos impostos. Utilizava para o efeito instrumentos educativos e promovia debates acerca da importância das finanças públicas para o desenvolvimento do Estado.

O Estado do Paraná instituiu em 2019 a *Semana Estadual de Conscientização sobre a Carga Tributária*. Nesse âmbito organizou em outubro de 2021 a *II Semana da Conscientização Tributária – Imposto justo, Sociedade solidária*, evento que tinha como objetivo esclarecer a generalidade da população sobre a competência tributária, o sistema de tributação, o destino dado aos impostos arrecadados e o impacto que uma reforma fiscal traria para a sociedade.

Desde 2012 que a Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) promove anualmente o *Prémio Nacional de Educação Fiscal*⁷⁶. Com este prémio pretende-se valorizar projetos relacionados com os temas da função social dos impostos, a qualidade dos gastos públicos e o retorno para a sociedade dos impostos arrecadados, tal como reconhecer as iniciativas que contribuem para a ideia de que o pagamento de impostos é um bem para toda a sociedade. O prémio é dirigido às escolas, universidades, organizações não governamentais, municípios, instituições da iniciativa pública e privada, imprensa e projetos da área da tecnologia.

Para o ano de 2023 estão abertas inscrições para as categorias de Escolas – ensino infantil, fundamental e médio; Instituições – Universidades, Municípios e outras instituições de iniciativa pública ou privada; Imprensa; Tecnologias. Os principais objetivos da edição de 2023 são⁷⁷:

⁷⁵ Disponível para consulta em <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/educacaoFiscal>. Consulta efetuada em 15.04.2023

⁷⁶ Disponível para consulta em <http://www.premioeducacaofiscal.org.br/>. Consulta efetuada em 15.04.2023

⁷⁷ Informação retirada de <https://www.premioeducacaofiscal.org.br/regulamento/>. Consulta efetuada em 15.04.2023

- **VALORIZAR**, promover e premiar ações e projetos que envolvam temáticas de Educação Fiscal, disseminando o debate sobre a função social dos tributos, a correta aplicação dos recursos públicos, a qualidade do gasto e o seu retorno para a sociedade;
- **PROPICIAR** a participação do cidadão, visando a adoção de práticas transformadoras que levem ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado, por meio de atividades de Educação Fiscal;
- **DESENVOLVER** atividades em parceria com órgãos e entidades da Administração Pública de qualquer esfera de governo, visando aperfeiçoar conhecimentos teóricos e práticos referentes à Educação Fiscal em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal;
- **ESTIMULAR E VALORIZAR** a produção de aplicativos de informática, incluindo jogos, facilitando a assimilação de conhecimento sobre Educação Fiscal;
- **ESTIMULAR E VALORIZAR** a produção de matérias veiculadas pela imprensa brasileira relacionadas com as temáticas da função social dos tributos e importância da participação da sociedade no controle e qualidade do gasto público.

A FEBRAFITE disponibilizou em dezembro de 2022 uma revista comemorativa dos 10 anos do Prêmio Nacional de Educação Fiscal⁷⁸, resumindo aquela os projetos desenvolvidos ao longo do período em causa.

⁷⁸ A revista pode ser consultada em https://www.premioeducacaofiscal.org.br/Revista_PNEF.pdf. Consulta efetuada em 15.04.2023

5. Estudo do caso: Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal

O desenho e a implementação de um Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal (PNCEF) que, no âmbito das Políticas Públicas, se pretenda considerar como um contributo válido para a promoção e conseqüente exercício ativo de uma cidadania participativa não se deve focar somente no curto prazo e no cumprimento imediato dos objetivos a que se propõe.

Deve ser entendido como um processo em permanente construção e um instrumento fundamental para a formação dos cidadãos, do qual constem um conjunto de informações e ensinamentos que sejam capazes de proporcionar conhecimentos sobre as normas fiscais. Simultaneamente, deve contribuir para a consciencialização da sociedade quanto à importância dos impostos na satisfação das necessidades de financiamento do Estado e proporcionar ensinamentos que capacitem os cidadãos de níveis de conhecimento que permitam acompanhar a afetação dos impostos pagos em benefício da sociedade. De igual modo, deve permitir a exigência de responsabilidades aos governantes quanto à correta gestão dos dinheiros públicos.

No Brasil, a implementação e o desenvolvimento do Programa Nacional de Educação Fiscal revelou-se, como se salientou, muito importante no âmbito das práticas de Educação Fiscal. A estratégia assentou na utilização de um referencial teórico que deu ênfase à categoria pedagógica de consciencialização da sociedade para a importância dos impostos (Arsénio, 2014, p.74).

Neste contexto, e considerando que o Brasil vem desenvolvendo ações no domínio da Educação Fiscal desde finais da década de 60 do século passado e que implementou em 2002 um PNEF (em permanente atualização), bem se entende que a nossa proposta de PNCEF acompanhe a implementada neste país.

O desenho da nossa proposta alavanca-se e desenvolve-se tendo por base os seguintes aspetos / intervenções:

- Parceiros
- Valores
- Missão
- Objetivos

- Diretrizes e linhas condutoras
- Executantes
- Públicos-alvo

Para cada um dos públicos-alvo que definimos, vamos ainda desenvolver:

- Objetivos
- Temáticas a abordar
- Recursos a utilizar

5.1 Parceiros para a implementação do Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal

Para que os planos de educação fiscal sejam bem-sucedidos enquanto instrumentos de políticas públicas, e tendo atenção ao facto de que a educação dos cidadãos abrange uma série de atividades e setores, é muito importante envolver na construção, implementação e desenvolvimento dos mesmos, como se referiu, a participação dos legítimos interessados. Salienta a OCDE (2015, p.21) que uma das chaves para o sucesso duradouro dos programas de educação fiscal dos cidadãos deve ser a colaboração com parceiros nacionais, regionais ou mesmo internacionais. Devem ser desenvolvidas sólidas parcerias com diversos atores sociais, de onde se destacam os do setor educativo. Somente trabalhando de forma concertada com, nomeadamente, os Ministérios da Educação nacionais, as autoridades fiscais podem atuar nos estabelecimentos escolares e preparar (propondo) conteúdos acessíveis e adaptados às diferentes faixas etárias daqueles que, em potência, serão a próxima geração de cidadãos contribuintes. Assim se compreende o chamamento de vários organismos (instituições), nomeadamente os Ministérios das Finanças, Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Instituições universitárias e ainda algumas Ordens e associações profissionais, designadamente a Ordem dos Contabilistas Certificados e a Ordem dos Advogados.

Na elaboração e implementação de um PNCEF, importa que os Ministérios da Educação e das Finanças, representados respetivamente pela Direção Geral de Educação (DGE) e pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), se articulem por forma a (Delgado, 2013, p.229):

- Definir com clareza os objetivos do processo educativo que pretendem implementar;

- Assumir que as culturas educativa e tributária têm características diferenciadas difíceis de conjugar;
- Garantir que os professores, por via da assunção de novas responsabilidades educativas, sintam empatia com o tema e com o importante papel que são chamados a assumir. E não se sintam sobrecarregados, por exemplo, com o aumento de cargas horárias. Cabe à DGE e à AT prestar todo o apoio administrativo, aportando aos mesmos os recursos didáticos considerados adequados;
- O reconhecimento (necessidade de) pelo trabalho desenvolvido faz parte da essência do ser humano, e é assumido, pela literatura, como um dos maiores fatores motivacionais. Não importa se é material ou imaterial, tem é de existir, particularmente nos docentes.
- Promover uma avaliação e atualização permanente dos recursos disponibilizados aos docentes, conferindo-lhes a segurança e o conhecimento necessários para que se sintam credíveis face aos destinatários dos ensinamentos que pretendem transmitir.

Na construção deste processo educativo pretende-se abordar, transmitir e ensinar conceitos de Cidadania e de Educação Fiscal, através da aliança entre a DGE e a AT. Há que ter consciência que os resultados que se pretendem obter não são imediatos. Motivo que conduziu a que anteriores planos implementados no Brasil tivessem sido descontinuados, como relatamos. É um processo reconhecidamente longo, porque toda a mudança de paradigma e de cultura geracional é “lenta” e requer constantes evoluções e adaptações em função do momento e do público-alvo. Parar significa retroceder, e traduz-se na perda de conhecimento e de oportunidades (Delgado, 2013, p.230).

Importa também referir que neste processo, e uma vez definidos os objetivos de todo o processo educativo, a responsabilidade primária deve ser acometida à DGE. Cabe ao sistema educativo a responsabilidade de gerir os aspetos técnicos-operacionais. A AT deve assumir um papel de controlo e de permanente disponibilidade para colaborar. Ao mesmo tempo deve impulsionar todo este processo nas suas várias fases (Delgado, 2013, p.230), implementando na sua orgânica uma área especializada (dotada dos meios e recursos necessários), especialmente vocacionada para o apoio ao desenvolvimento do PNCEF.

Tendo em consideração que o nosso público-alvo não se limita aos jovens e aos estudantes dos diversos ciclos de ensino, mas pretende incluir a população em geral, é importante que se chame a este projeto a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). Devem ser celebrados protocolos com estas associações que possibilitem o acesso a auditórios, bibliotecas e espaços municipais, onde possam ser realizadas ações no âmbito do Plano Nacional de Cidadania e Educação Fiscal.

5.2 Valores

A revisão da literatura que efetuámos permitiu-nos concluir que a Educação Fiscal não pode ficar limitada ao ensino e à transmissão de conhecimentos de cariz fiscal. Outrossim, deve ser capaz de transmitir conceitos transversais às diferentes vertentes da Cidadania e Educação Fiscal, capazes de criar no cidadão valores pelos quais se devem reger no respeito e defesa da causa pública. O PNCEF deve assentar nos seguintes valores (ESAF 2014, p.42):

- Cidadania
- Comprometimento
- Efetividade
- Ética
- Justiça
- Solidariedade
- Transparência

5.3 Missão do Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal

A principal missão do PNCEF é partilhar conhecimentos com a sociedade sobre a origem, aplicação e controlo dos recursos financeiros públicos provenientes da cobrança dos impostos. Tal deve ser feito através da adoção de uma abordagem didática e pedagógica que se quer interdisciplinar e contextualizada, por forma a ser percecionada por toda a sociedade e favorecer a participação social (ESAF, 2014). Como acima escrevemos, não se pretende criar especialistas tributários, mas sim transmitir uma série de ideias, valores e atitudes que estimulem a responsabilidade fiscal e evitem a prática de atos lesivos.

5.4 Objetivos do Plano Nacional para a Cidadania e Educação Fiscal

5.4.1 Objetivo geral

A quase totalidade dos autores que consultámos para elaborar este trabalho são unânimes em considerar que a educação fiscal é fundamental para o exercício da cidadania. Tal leva-nos a considerar que o objetivo geral de um PNCEF é a promoção e institucionalização da educação fiscal como ferramenta indispensável ao efetivo exercício da cidadania e ao aumento dos níveis de consciência fiscal.

5.4.2 Objetivos específicos

Definido que está o objetivo geral, importa também refletir nos objetivos específicos a incluir no PNCEF:

- O primeiro objetivo passa pelo estabelecimento de uma relação que mitigue a ideia inata de uma presunção de conflito existente entre o Estado fiscal e os Cidadãos⁷⁹, através da divulgação de informações e conceitos relacionados com a fiscalidade que facilitem a compreensão dos conceitos fiscais, para além de capacitarem a sociedade e os cidadãos dos conhecimentos necessários para participar ativamente nos processos de arrecadação, aplicação e fiscalização dos recursos públicos;
- O segundo objetivo passa pela articulação permanente entre os Ministérios das Finanças, Educação, Ciência e Tecnologia e Cultura. Em conjunto e em estreita colaboração com algumas ordens e associações profissionais devem desenvolver permanentemente ações de sensibilização. Este esforço conjunto permitirá institucionalizar o PNCEF na nossa sociedade de forma a aumentar os níveis de cultura fiscal dos cidadãos;
- O terceiro objetivo específico prende-se com a formação e capacitação contínua dos agentes da Educação Fiscal. Neste contexto, é fundamental que os professores, profissionais da AT e demais intervenientes na divulgação do plano

⁷⁹ A este propósito, refere António Mendonça Mendes, na nota de abertura do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, do livro *Políticas de cidadania e educação fiscal na Lusofonia*, Coimbra, Almedina, 2019, cuja coordenação pertence a Clotilde Celorico Palma que «na relação jurídica tributária (entre a AT e o sujeito passivo) existem assimetrias de informação, a qual gera, naturalmente, de raiz cultural, conflitos e sentimentos de desconfiança e hostilidade.»

junto da sociedade sejam estimulados a praticar ações interdisciplinares de Educação Fiscal.

Contudo, o PNCEF não se pode focar só nos objetivos definidos, deve também contribuir para (ESAF 2014, p.41):

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

5.5 Diretrizes e linhas condutoras

A implementação de um PNCEF deve ter como principais linhas orientadoras (ESAF, 2014, p.43):

- Foco no exercício pleno da cidadania com o objetivo de promover a organização, mobilização e participação da sociedade na administração das finanças públicas.
- Desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação mobilizadoras que sejam capazes de criar vínculos entre os parceiros responsáveis pela implementação e divulgação do plano junto da sociedade.

- O plano deve ter abrangência nacional e incluir todo o território, incluindo as Regiões Autónomas. Não deve deixar ninguém para trás.
- As ações a desenvolver no âmbito do plano devem ter um carácter permanente e independente, ou seja, não devem estar associadas a marcas, mensagens de cariz político ou objetivos programáticos dos diferentes quadrantes político-partidários.
- A implementação do plano deve contar com o apoio permanente dos diferentes parceiros, nomeadamente os Ministérios das Finanças, Educação, Ciência e Tecnologia e Cultura.
- Todo o material didático a disponibilizar deve estar harmonizado com os planos curriculares nacionais, sem que isso prejudique a autonomia das instituições de ensino.
- O material e os conteúdos a produzir devem ser adaptados aos objetivos gerais e específicos definidos para cada um dos públicos-alvo a que se destinam. Devem ainda ser tidas em consideração as experiências sociais de cada um deles.
- Os conteúdos produzidos nos domínios da cidadania e da Educação Fiscal devem, sempre que possível, ser compostos por uma vertente teórica e outra prática.
- O material produzido não pode ser comercializado e deve ser distribuído de forma gratuita.

5.6 Executantes

A execução do PNCEF ficará a cargo de, entre outros:

- Professores dos diversos graus de ensino;
- Funcionários da AT;
- Representantes de ordens profissionais;
- Políticos;
- Figuras públicas, em regime de voluntariado.

5.7 Públicos-alvo

A estratégia a implementar deve ter em consideração os jovens, que apesar de ainda não sentirem sobre si o peso do pagamento de impostos, são potenciais contribuintes. Por isso mesmo devem, desde cedo, estar conscientes da necessidade de no futuro terem de cumprir com obrigações fiscais. Precisa a OCDE (2021, p.44), quando refere que a idade é, à escala mundial, um dos fatores mais importantes para o civismo fiscal, que importa

sensibilizar as gerações mais jovens para a necessidade de pagar impostos. Devem dar-se a conhecer os benefícios para a sociedade que daí advêm.

Importa aqui que se relembrem as palavras de Clotilde Palma (2018) na conferência de homenagem à professora Ana Maria Rodrigues:

[a]s crianças são fundamentais para transmitirem à família valores de Cidadania e Educação Fiscal, sendo reconhecido o seu relevante papel como agentes da Cidadania e Educação Fiscal

Contudo, a aposta na Educação fiscal para os mais jovens só por si não chega. Tem de ser mais abrangente e não pode descurar a restante população, a quem importa explicar de forma didática as obrigações fiscais a cumprir e a forma como devem ser cumpridas.

Neste contexto, o PNCEF deve abranger os seguintes públicos-alvo:

- Estudantes do ensino básico dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos
- Estudantes do ensino secundário
- Estudantes do ensino superior
- População em geral

5.8 Objetivos, temática a abordar e recursos a utilizar

Para cada um dos públicos-alvo vamos em seguida abordar quais os objetivos que se pretendem alcançar, os aspetos e temas que devem ser abordados e os recursos que podem ser utilizados.

5.8.1 Estudantes do ensino básico dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos

- **Objetivos**

Introduzir nos estabelecimentos de ensino básico atividades relacionadas com a Cidadania e Educação Fiscal, construindo alicerces sólidos que permitam aos alunos compreender a importância social dos impostos na construção da sociedade, bem como perceber a sua utilização para financiar serviços públicos (como sejam a escola, hospitais, polícia, estradas). Explicar que devem agir enquanto cidadãos, fomentando o cumprimento fiscal em respeito pela moral e a ética.

- **Temática a abordar**

Às crianças neste nível de ensino devem ser apresentadas, de forma criativa, apelativa e com naturalidade, os conceitos de Cidadania e Educação Fiscal, despertando o seu interesse e empatia para com os temas.

Paulatinamente deve ser introduzido o conceito de imposto, fazendo referência à grande contribuição e importância que os impostos representam. Explicar que sem impostos não existiriam recreios na escola, parques infantis, piscinas, campos de jogos, museus, estradas, autocarros ou comboios, entre outros.

À medida que os alunos vão progredindo nos ciclos de ensino, a abordagem ao conceito de imposto deve tornar-se mais rigorosa. Importa explicar aos alunos a história dos impostos, o como, porquê e onde surgiram. Devem ser introduzidos conceitos que permitam aos alunos perceberem que todos temos o dever fundamental de pagar impostos, quais os impostos a que estamos sujeitos e a função que os impostos têm na sociedade. Deve dar-se ênfase ao grande contributo dos impostos na redistribuição da riqueza, na manutenção do Estado Social e na satisfação das necessidades coletivas (como sejam a educação, cultura, saúde, infraestruturas, vias de comunicação e segurança).

No final do ciclo de estudos do ensino básico os estudantes devem estar munidos com conhecimentos básicos que lhes permitam pensar sobre:

- O papel do cidadão na sociedade
- A origem dos impostos
- Porque existem os impostos
- O dever fundamental de pagar impostos
- A função dos impostos na satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos

- **Recursos e materiais didáticos**

- Aulas presenciais
- Aulas *online*, com a presença dos encarregados de educação/familiares
- Cursos em formato *b-learning*
- Livros
- Jogos de tabuleiro e jogos interativos que possam ser jogados individualmente ou em grupo

- Sites de internet onde são disponibilizados conteúdos didáticos adaptados às idades dos alunos
- Teatros com encenação de peças que recriem os tempos da criação dos impostos.

A sensibilização dos alunos destes ciclos de ensino para temáticas relacionadas com a importância dos impostos na nossa sociedade e com Cidadania e Educação Fiscal apresenta-se igualmente, segundo enfatizou Clotilde Palma (2018), como um contributo importante para que sejam alterados os comportamentos dos seus familiares e daqueles que lhes são mais próximos.

5.8.2 Estudantes do ensino secundário

- **Objetivos**

Introduzir nos estabelecimentos de ensino secundário a temática da Educação Fiscal, a ser incluída, de forma transversal, nos programas de todas as disciplinas que são ministradas aos alunos. Proporcionar aos alunos meios que lhes permitam acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos públicos, incentivando-os à participação na obtenção e gestão desses recursos.

- **Temática a abordar**

Neste nível de ensino, tendo em consideração que os alunos já são detentores de conhecimentos básicos de Cidadania e do papel importante que os impostos têm na sociedade, importa explicar, de forma mais aprofundada, a importância destes no financiamento das necessidades públicas. Há que explicitar também as consequências para a sociedade decorrentes da fuga aos impostos e quais os impostos a que todos estamos sujeitos enquanto cidadãos contribuintes.

Importa igualmente explicar que, para além do pagamento de impostos, há ainda necessidade de pagamento de contribuições para a Segurança Social. Alguns destes jovens ou já realizaram algumas atividades assalariadas ou brevemente irão integrar o mercado de trabalho. Estas contribuições vão garantir que no futuro o trabalhador tenha direito a uma pensão por velhice, e no presente garantem a liquidez que permite financiar e pagar, por exemplo, as prestações sociais, o complemento solidário para idosos, o rendimento social de inserção e os subsídios de desemprego e de doença, entre outros.

Neste nível de ensino os alunos devem ser dotados de ferramentas que lhes permitam analisar e questionar onde são aplicados pelo Estado os impostos que pagamos. Importa reforçar a tomada de consciência de que as nossas obrigações enquanto cidadãos não passam só pela obrigação de pagar impostos. Passam também pelo direito ou obrigação de exigir maxime ao Estado que explique onde aplicou o dinheiro que arrecadou com os impostos.

Do ponto de vista da fiscalidade devem ser introduzidos os conceitos de incidência, sujeito passivo, agregado familiar, taxas, escalões, isenções e deduções. Numa perspetiva mais prática, os alunos devem ter a possibilidade de simular o preenchimento de declarações fiscais, nomeadamente a declaração de IRS, iniciando a preparação para o cumprimento autónomo desta obrigação. Ainda no domínio da fiscalidade, devem ser preparados para ficarem aptos a conhecer os prazos em que devem cumprir as principais obrigações tributárias a que estão sujeitos, especialmente em sede de IRS, IUC e de IMI. Devem também estar conscientes de que ficam sujeitos ao pagamento de coimas se não as cumprirem dentro dos prazos legalmente previstos.

No que respeita à fiscalidade indireta, é importante explicar o mecanismo de apuramento do IVA. Os alunos devem tomar consciência de que o IVA incide sobre todas as transmissões de bens e prestações de serviços efetuadas de forma onerosa, e que o montante de imposto a entregar ao Estado resulta da diferença entre o IVA suportado na aquisição e o IVA liquidado ao cliente. Para que este mecanismo funcione, e como forma de evitar a evasão fiscal, é necessário alertar para a importância de pedir fatura.

Considerando que a grande maioria das obrigações fiscais tem de ser cumprida de forma eletrónica, mediante acesso ao Portal das Finanças, importa explicar conceitos básicos de navegação no Portal.

No final do ciclo de estudos do ensino secundário, os estudantes devem estar na posse de conhecimentos que lhes permitam ser parte ativa na sociedade e dominar os conceitos essenciais associados a:

- O papel do cidadão na sociedade
- A razão da existência de impostos e a sua importância no financiamento das necessidades públicas
- O dever fundamental de pagar impostos

- A função dos impostos na satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos
 - Os principais impostos a que estamos sujeitos e os prazos que devemos cumprir
 - Conceitos utilizados na fiscalidade
 - A importância de pedir fatura
 - Navegar no Portal das Finanças
- **Recursos e materiais didáticos**
 - Aulas presenciais e online
 - Trabalhos de grupo
 - Cursos em formato *b-learning*
 - Concursos subordinados aos temas da Cidadania, Educação Fiscal e Fiscalidade
 - Livros, brochuras, folhetos informativos
 - Jogos interativos disponibilizados online e em *Apps*, através de telemóveis e *tablets*
 - Sites de internet onde são disponibilizados conteúdos didáticos adaptados às idades dos alunos
 - Palestras, seminários, debates e *workshops*
 - Divulgação de conteúdos em redes sociais
 - Visitas a serviços da AT
 - Jornadas da fiscalidade

Independentemente de quererem seguir a via do ensino superior, os alunos que terminem este ciclo de estudos devem estar preparados para, ao entrarem no mercado de trabalho, ser autónomos no cumprimento das suas obrigações enquanto cidadãos e conseguir questionar os governantes quanto à aplicação do dinheiro que arrecadaram com os impostos.

5.8.3 Estudantes do ensino superior

- **Objetivos**

Abordar os conceitos da Cidadania e Educação Fiscal numa perspetiva mais técnica, garantido que os alunos, independentemente do curso que escolheram, e no momento da

transição para o mercado de trabalho, estão capacitados para o cumprimento das obrigações tributárias. Assegurar que ganham consciência dos direitos e deveres enquanto cidadãos contribuintes e que estão aptos a participar de forma ativa na correta aplicação dos recursos públicos arrecadados com os impostos, exigindo que o Estado cumpra as suas obrigações.

- **Temática a abordar**

O ensino superior destina-se a estudantes com ensino secundário completo que pretendem adquirir competências em diversas áreas de conhecimento e estimular o desenvolvimento do espírito crítico e os níveis de participação na sociedade.

Independentemente da área de conhecimento que venha a ser escolhida, importa que todas elas, de forma transversal, proporcionem a consolidação e o aprofundamento dos conceitos relacionados com:

- As obrigações fiscais que devem ser cumpridas por:
 - Cidadãos enquanto contribuintes singulares;
 - Empresas enquanto contribuintes coletivos;
- Preenchimento das declarações tributárias;
- Fiscalidade nacional:
 - Bases de incidência objetiva e subjetiva;
 - Isenções;
 - Escalões e taxas de tributação nos impostos sobre o rendimento;
 - Impostos sobre o Património;
 - IVA, as diferentes taxas e a forma como é apurado;
 - Conceitos de tributação aduaneira (neles incluindo os impostos especiais sobre o consumo);
- Fiscalidade internacional e convenções para evitar a dupla tributação internacional;
- A função social dos impostos e o dever fundamental que todos têm de pagá-los;
- As contribuições para a Segurança Social e a sua importância para que seja assegurado o pagamento dos apoios de caráter social;

- Os nossos deveres e obrigações enquanto cidadãos e a participação ativa na fiscalização ao Estado quanto à correta aplicação dos recursos públicos arrecadados com os impostos:
 - Capacidade para analisar as principais rubricas do Orçamento de Estado;
 - Quais as principais fontes de receita e despesa:
 - Quais as verbas destinadas a cada setor.

No PNCEF a implementar no ensino universitário deve ainda ser abordada de forma aprofundada a temática da fraude e evasão fiscal. Os alunos, colocados perante casos reais de planeamento fiscal agressivo que se consubstanciaram em práticas de fraude e evasão fiscal que lesaram os cofres do Estado, devem ser capazes de perceberem quais as consequências negativas que daí resultaram para a sociedade. Podem desse modo adquirir competências que lhes permitam assegurar que a evasão fiscal é erradicada ou substancialmente reduzida.

- **Recursos e materiais didáticos**
 - Aulas presenciais e online
 - Trabalhos de grupo com discussão pública
 - Cursos em formato b-learning
 - Jornadas da Cidadania, Educação Fiscal e Fiscalidade
 - Livros, brochuras, folhetos informativos
 - Contribuição para a criação e dinamização de sites de internet e *Apps* relacionadas com a Cidadania e Educação Fiscal
 - Palestras, seminários, debates e *workshops*
 - Divulgação de conteúdos em redes sociais

Para além dos recursos e matérias didáticos elencados, podem ser proporcionados estágios de curta duração nos serviços da AT, cuja frequência pode ser voluntária.

5.8.4 População em geral

- **Objetivos**

A população portuguesa apresenta-se muito heterogénea no que concerne ao contacto e conhecimento dos temas atinentes com a Cidadania e seus direitos, deveres e obrigações. Em especial ao nível das finanças públicas e da importância da apreensão das matérias fiscais. Quer na sua experiência de vida, quer durante o percurso académico não tiveram

acesso aos meios educacionais que lhes proporcionasse as ferramentas necessárias para exercer uma cidadania participativa e consciente dos seus deveres e obrigações enquanto cidadãos (com especial relevo para a educação fiscal). Considerando que muitos destes cidadãos já trabalham, não estão em idade escolar ou, estando, não reúnem recursos financeiros para continuar os seus estudos, é necessário adaptar o PNCEF de forma a que todos sejam incluídos.

As ações do PNCEF devem igualmente ser direcionadas para a população em geral e ser promovidas em estreita colaboração com a ANMP e a ANAFRE que, entre outros, colaborarão com a cedência de espaços para a realização de atividades.

Com recurso a linguagem acessível e de fácil compreensão, é preciso dar a conhecer à população a importância que os impostos têm na construção e na manutenção da nossa sociedade e garantir que todos estão conscientes da necessidade de cumprir com as suas obrigações fiscais. Devem estar capacitados para as cumprir e aptos a participar na correta aplicação dos recursos públicos arrecadados com os impostos, exigindo que o Estado cumpra as suas obrigações.

- **Temática a abordar**

Introdução e desenvolvimento dos conceitos de Cidadania e Educação Fiscal:

- Porque existem os impostos, a sua importância no financiamento das necessidades públicas e na manutenção do Estado Social e na satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos;
- O dever fundamental de pagar impostos;
- O direito e a obrigação ao exercício de uma cidadania consciente e participativa que permita exigir aos nossos governantes explicações quanto à aplicação do dinheiro que arrecadaram com os impostos.

Aprendizagem dos principais impostos a que estamos sujeitos (IRS, IMI, IUC) e capacitação dos cidadãos para que, de forma autónoma, sejam capazes de conhecer quais os prazos e quais as obrigações tributárias que devem cumprir. Entre estas estão:

- Entrega da declaração de IRS (e no caso de haver lugar a pagamento, qual a data-limite para efetuar o pagamento);
- Pagamento do IUC;
- Pagamento do IMI;
- Validação de faturas no sistema do e-fatura;

- Comunicação do agregado familiar;
- Prazos para apresentar reclamações.

Sublinha-se no citado relatório da OCDE (2021) que um grande número de empresas foram e são criadas por pessoas que mal conhecem o regime fiscal associado às empresas e ao seu funcionamento. É uma realidade muito presente na sociedade portuguesa, onde o tecido empresarial é composto essencialmente por micro e pequenas empresas, muitas de cariz familiar. Importa assim que os cidadãos que exerçam, ou pretendam exercer, uma atividade por conta própria (em nome individual) ou de natureza empresarial devem, por via do PNCEF, ser capacitados para:

- Entregar declarações de início/alteração/cessação de atividade;
- Perceber como funciona o regime de isenção de IVA do art.º 53.º do CIVA e quais as obrigações que devem cumprir no caso de ultrapassar o limite ali estabelecido;
- Emitir, no Portal das Finanças, fatura ou fatura/recibo por cada venda ou prestação de serviços que efetuem;
- Conhecer a diferença entre fatura e fatura/recibo;
- Submeter a declaração periódica do IVA e conhecer os prazos em que devem submeter a declaração e pagar o IVA;
- Conhecer quais as obrigações que têm junto da Segurança Social.

Considerando que a grande maioria das obrigações fiscais tem de ser cumprida de forma eletrónica, mediante acesso ao Portal das Finanças, importa explicar a todos como podem navegar no Portal.

É necessário sublinhar a importância de pedir fatura em todas as aquisições de bens e prestações de serviços, garantindo que não há evasão fiscal em sede de IVA.

- **Recursos e materiais didáticos**

- Aulas e sessões de esclarecimento presenciais e online
- Cursos em formato *b-learning*
- Livros, brochuras, folhetos informativos
- Manuais que expliquem as principais obrigações tributárias
- Sites de internet onde são disponibilizados conteúdos
- Palestras, seminários, debates e *workshops*

- Concursos subordinados aos temas da Cidadania, Educação Fiscal e Fiscalidade
- Divulgação de conteúdos em redes sociais
- Programas de televisão em que são as figuras públicas (cantores, apresentadores de TV, futebolistas, atores, escritores, empresários, cientistas) que explicam e ministram as aulas de Cidadania e Educação Fiscal
- Jornadas da fiscalidade

No quadro do plano delineado, espera-se que se consiga perceber que a cidadania fiscal tem de se afirmar como uma realidade em Portugal e que o contribuinte nacional é hoje, para além de cumpridor, um cidadão mais informado e esclarecido acerca dos seus direitos e obrigações (Mendes, 2019, p.10).

Na esteira de Ferreira (2019, p.35), «(...) estão ultrapassados os tempos em que a fuga ao fisco era uma atividade encarada com uma certa bonomia ou mesmo admiração».

6. Conclusões

Em Portugal o modelo de Estado social encontra o seu suporte na Constituição. Nesta explicitam-se, pelas mãos do legislador constituinte, as tarefas fundamentais do Estado para a afirmação do Estado social. No âmbito deste trabalho, refira-se a promoção e o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida; a promoção da justiça social; o assegurar da igualdade de oportunidades; a operação das necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, através da política fiscal.

Para realizar as suas funções e assegurar aos cidadãos proteção social, cuidados de saúde, acesso à educação, à justiça e segurança, e para diminuir as desigualdades sociais, o Estado encontra nos impostos o seu principal suporte financeiro. Por isso o Estado social é na verdade um Estado fiscal.

É uma afirmação reiterada a de que os impostos são o preço que pagamos para usufruir de uma sociedade que queremos civilizada. Todos os cidadãos têm, em tese, o dever cívico de pagar impostos. Neste contexto emerge o conceito de cidadania fiscal, que na tributação moderna passa a ter uma dinâmica bidirecional: não pode ser unicamente entendido como uma forma de legitimar a tributação, mas reconduz-se igualmente ao direito reconhecido aos cidadãos em solicitar (questionando) às entidades públicas a prestação de contas (*accountability*) quanto à aplicação dos dinheiros públicos e também à participação nas decisões.

A Educação Fiscal desempenha aqui um papel importante na manutenção do Estado social e no combate à fraude e evasão fiscal. Apresenta-se como um contributo fundamental e decisivo para o exercício pleno e ativo da Cidadania Fiscal, na medida em que prepara os cidadãos para cumprirem de forma autónoma as suas obrigações tributárias e evita a prática de comportamentos lesivos que, embora possam ser individualmente praticados, colocam em causa os interesses coletivos.

A AT é chamada, no contexto da sua missão, a desempenhar um papel determinante na promoção da Educação Fiscal dos cidadãos. Contribui para a alteração da relação do contribuinte com o Estado Fiscal e melhora a qualidade da “modalidade” (voluntária) de arrecadação da receita a que se associa uma redução da evasão e fraude fiscal. É empiricamente por todos percebido que a AT tem vindo a alterar o paradigma da sua relação com os cidadãos (contribuintes ou não). Tem desenvolvido um conjunto de iniciativas com o objetivo de, junto dos cidadãos, facultar formação e dotá-los de

ferramentas necessárias ao atempado cumprimento das suas obrigações fiscais, tanto declarativas como de pagamento do imposto. Esta mudança de comportamento pode ser entendida como fator capaz de criar nos cidadãos um maior interesse (empatia) pela Cidadania e Educação fiscal.

Neste contexto a AT fez constar, do PECFEFA para o triénio 2018-2020 e na adenda para o biénio 2021-2022, uma série de medidas tendentes à simplificação e promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Destacam-se a promoção da educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos. É sublinhada a importância da educação fiscal e a sensibilização dos contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade.

Portugal tem de aproveitar as vantagens de possuir um ensino com carácter universal, obrigatório e gratuito, tal como vem referido na Lei de Bases do Sistema Educativo, para implementar novas e boas práticas de cidadania no domínio fiscal, para além de reforçar as que já existem. A vertente ativa – participativa tem especial importância (contribuindo para a decisão da alocação das receitas). O sistema educativo tem de desempenhar um papel importante na disseminação dos conceitos associados à educação fiscal e à cidadania e à moral fiscal, para que sejam mais bem percecionados pela sociedade.

Devem ser, na esteira dos autores citados e da OCDE, desenvolvidas ações no quadro das políticas públicas e no domínio da Educação Fiscal que passem a ser parte integrante dos programas escolares de todos os ciclos de ensino. Conhecendo a realidade sócio – económica e “escolar” de Portugal, sobressai um grupo geracional com elevados padrões de formação escolar e facilidade de acesso à informação (sobretudo online), que se posiciona ao lado de um outro com menor escolarização e menor capacidade de acesso à informação e sua apreensão (fracos níveis de literacia). Assim, é importante que estas ações sejam desenvolvidas com atenção ao contexto descrito e cheguem ao conhecimento (contacto) de todos os cidadãos, sem discriminar idade ou habilitações académicas.

Os Planos de Cidadania e Educação Fiscal assumem um papel muito importante na implementação e propagação de boas práticas por parte dos cidadãos, e a União Europeia e a OCDE têm vindo a recomendar a sua implementação. As primeiras ações que podemos considerar como programas de educação fiscal remontam a meados dos anos 50 do século XX e surgiram no Estados Unidos. Na Europa, foram os países nórdicos que se assumiram como pioneiros, tendo promovido as suas primeiras ações no final da mesma

década, sendo que atualmente, e por todo o mundo, há vários países a desenvolver programas de Cidadania e Educação Fiscal.

Em Portugal as ações desenvolvidas no âmbito de planos de Cidadania e Educação Fiscal são ainda pouco expressivas. A AT criou em 2007 um grupo de trabalho com o intuito de desenvolver conteúdos nesta área. Foram publicados três livros, lançados jogos e campanhas de sensibilização (como aquela direcionada aos cidadãos para pedirem as faturas – associada à motivação relacionada com a atribuição de prémios tais como automóveis ou meios monetários). Vivemos num mundo digital e a realidade económica é cada vez mais digital - a realidade da indústria 4.0. A informação tem hoje de ser oferecida preferencialmente no espaço virtual e ser acedida online. No sub-site dedicado à Cidadania Fiscal no Portal das Finanças, para além de ser possível aceder ao portal TaxEdu estão ainda disponíveis outros conteúdos, tais como o «E-book Cidadania Fiscal», um filme, o quizz “A Joanhinha e os Impostos” e os três livros lançados no âmbito deste projeto.

Em 2019, na sequência do trabalho de investigação científica desenvolvido no âmbito do Projeto ECF, foi publicado o livro *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*, sob coordenação da Professora Doutora Clotilde Celorico Palma. Ainda na esfera do Projeto ECF, o professor António Carlos dos Santos, elaborou um esboço onde apresentou linhas orientadoras do Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2020-2022).

Na sequência de recomendações internacionais quanto às boas práticas orçamentais que visam conduzir o cidadão a participar nas decisões das políticas públicas, o Governo avançou com a publicação do Orçamento do Cidadão, tendo contudo apenas publicado as edições de 2014 e 2019, o que é manifestamente insuficiente. Tendo em consideração a falta de garantias por parte do Ministério das Finanças, o IPP avançou com a elaboração e divulgação dos orçamentos do cidadão para os anos de 2021 e 2022, e em 2023 a Direção Geral do Orçamento assumiu a sua publicação. O PNFF disponibiliza informações sobre diferentes áreas de interesse no domínio da formação financeira, entre as quais estão o conhecimento de impostos, onde podem ser obtidas informações relacionadas com a finalidade dos impostos, os tipos de impostos em Portugal e as consequências para a sociedade do não pagamento de impostos.

Desde finais da década de 60 do século passado que o Brasil tem vindo a desenvolver várias ações nos domínios da Cidadania e Educação Fiscal. O corolário destas ações

ocorreu em finais de 2002 com a implementação de um PNEF, criado com o objetivo de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania. A estratégia utilizada passou pela construção de bases teóricas e de componentes pedagógicas utilizadas para consciencializar a sociedade para a importância dos impostos. A experiência do Brasil foi fundamental para a elaboração do PNCEF que apresentámos no capítulo 5 deste trabalho.

O objetivo geral do PNCEF assenta, como se referiu, na promoção e institucionalização da educação fiscal como ferramenta indispensável ao efetivo exercício da cidadania e ao aumento dos níveis de consciência fiscal. A sua implementação em Portugal só pode ser bem-sucedida se conseguirmos envolver neste projeto os Ministérios das Finanças, da Educação, Ciência e Tecnologia, da Cultura, Instituições de ensino superior, a ANMP, a ANAFRE e ainda a Ordem dos Contabilistas Certificados e a Ordem dos Advogados.

Um PNCEF não se pode limitar ao ensino e transmissão de conhecimentos de cariz fiscal, deve ser capaz de transmitir conceitos transversais às diferentes vertentes da Cidadania e Educação Fiscal. Estes devem ser capazes de criar no cidadão valores pelos quais se reja no respeito e defesa da causa pública. Neste contexto, valores como a cidadania, o comprometimento, a ética, a justiça, a solidariedade e a transparência são fundamentais.

A aposta na Educação Fiscal para os mais jovens só por si não se mostra suficiente e tem de ser mais abrangente. Não pode descurar a restante população, pelo que o PNCEF deve incluir, para além dos estudantes que integram os vários ciclos de estudos do sistema educativo, os restantes cidadãos.

Para cada um dos diferentes públicos-alvo importa definir os objetivos, os aspetos e os temas que devem ser abordados, quais os recursos a utilizar e adaptar a linguagem, recorrendo sempre que possível a conteúdos acessíveis e de fácil compreensão.

Em resultado desta investigação concluímos que a implementação em Portugal de um PNCEF que abranja todos os “estratos” da população ainda não se apresenta como uma realidade conseguida. Contudo, estamos convictos de que a proposta apresentada pode contribuir para a sua efetivação, uma vez que aporta contributos e um conjunto de informações capazes de proporcionar aos cidadãos sabedoria sobre as normas fiscais. Dota-os de níveis de conhecimento que permitem acompanhar a aplicação dos impostos pagos, em benefício da sociedade.

Concluimos com as palavras de Ribeiro (2019, p.137)

A educação fiscal é um processo gradual e contínuo e a sua efetivação requer transformações sociais, políticas, económicas e culturais como um mecanismo de efetivação da cidadania.

Referências Bibliográficas

- Amaral, D. (2007). Cidadania e Cidadanias. In M. Soares (Coord.). *Cidadania – Uma visão para Portugal* (pp. 29-37). Lisboa: Gradiva.
- Ambrósio, T. (2007). A cidadania contemporânea: uma conquista de afirmação humana. In M. Soares (Coord.). *Cidadania – Uma visão para Portugal* (pp. 255-274). Lisboa: Gradiva.
- Aduaneira, Autoridade Tributária. (2007). Exposição do projeto de educação fiscal. Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Era_uma_vez/Paginas/Paineis_imag.aspx.
- Aduaneira, Autoridade Tributária. (2018). Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Disponível para consulta em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documentos/PECFEFA_2018_2020.pdf.
- Aduaneira, Autoridade Tributária. (2019). Contributos para a cidadania e educação fiscal. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 119-136). Coimbra: Almedina.
- Aduaneira, Autoridade Tributária. Adenda 2021-2022 ao Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documentos/Adenda_2021_2022_PECFEFA_2018_2020.pdf.
- Arsénio, L. (2014). *Educação Fiscal e a Pedagogia dos Impostos – Um estudo exploratório em Portugal*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Disponível para consulta em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/13460/1/Lisete_Arsenio.pdf.
- Borges, E.F. (2012). *Educação Fiscal e Eficiência Pública: Um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela Administração Municipal*. Disponível para consulta em http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/Teses/dout_tese_006.pdf.
- Brasil, Constituição da República Federativa (2022). Disponível para consulta em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>.
- Canotilho, J.G. (2007). Ter cidadania/ser cidadão. Aproximação à historicidade da implantação cidadã. In M. Soares (Coord.). *Cidadania – Uma visão para Portugal* (pp. 113-126). Lisboa: Gradiva.
- Costa, P.N. (2019). Governança Pública e Cidadania Financeira e Fiscal. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 59-74). Coimbra: Almedina.
- Cunha, D.M.C. (2019). Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal – Os casos da Guiné-Bissau, Senegal, Moçambique e Burundi. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 369-385). Coimbra: Almedina.
- Delgado Lobo, M. L. (2013). La educación fiscal como instrumento de lucha contra el fraude y la evasión fiscal. In A. C. Santos, & C.M.M. Lopes (Eds). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 217-242). Porto: Vida Económica Editorial.

- Driessche, F.D. (2011). *Creando conciencia en el contribuyente: la responsabilidad social corporativa y los foros de diálogo entre contribuyentes y la administración tributaria*. In 45ª Asamblea General del CIAT, *La moral tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria* (pp. 311-323). Disponível em https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2011/Espanol/e-book_asamblea_2011.pdf
- Educação, Ministério da (2017). Estratégia acional de educação para a cidadania. Disponível para consulta em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf.
- Educação, Ministério da (2017). Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória. Disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/perfil_dos_alunos.pdf.
- Educação, Ministério da (2021). Educação e Formação em Portugal. Disponível em [https://www.dgeec.mec.pt/np4/488/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1217&fileName=ApresentacaoPPUE_PT.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/488/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1217&fileName=ApresentacaoPPUE_PT.pdf).
- Fernandes, J.M. Algumas reflexões sobre os desafios modernos ao exercício da cidadania. In M. Soares (Coord.). *Cidadania – Uma visão para Portugal* (pp. 157-167). Lisboa: Gradiva.
- Fazendária, Escola de Administração - ESAF (2014). Educação Fiscal no contexto social, 5ª edição. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4251/1/Caderno1-2014.pdf>.
- Ferreira, E.P. (2019). Pagar Impostos é Comprar Civilização. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 27-36). Coimbra: Almedina.
- Financeiros, Conselho Nacional de Supervisores. (2011). Plano Nacional de Formação Financeira 2011-2015 – Linhas de orientação. Disponível para consulta em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/SiteCollectionDocuments/PlanoNacionaldeFormacaoFinanceira.pdf>.
- Financeiros, Conselho Nacional de Supervisores. (2016). Plano Nacional de Formação Financeira 2016-2020 – Linhas de orientação. Disponível para consulta em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2018-05/pnff16-20.pdf>.
- Financeiros, Conselho Nacional de Supervisores. (2022). Plano Nacional de Formação Financeira 2021-2025 – Linhas de orientação. Disponível para consulta em https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2022-02/plano_nacional_de_formacao_financeira_2021-2025.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.
- Gherbovetchi, A., Bogalho, J. & Albobia, P. (2019). Programas de Educação Fiscal pelo Mundo. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 289-297). Coimbra: Almedina.

- Grzybovski, D., & Hahn, T. G. (2006). Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. In *Revista De Administração Pública*, 40(5) (pp. 841 a 864).
- Grilo, E. (2007). Cidadania: uma visão para Portugal. In M. Soares (Coord.). *Cidadania – Uma visão para Portugal* (pp. 65-73). Lisboa: Gradiva.
- Justino, D. (2010). *Difícil é Educá-los*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Lopes, C.M.M. (2008). *Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal? Os custos de cumprimento da tributação do rendimento*. Coimbra: Almedina.
- Lopes, C.M.M. (2013). A Psicologia Fiscal e os Custos Psicológicos em Portugal: Uma nova abordagem. In A. C. Santos, & C.M.M. Lopes (Eds). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 179-198). Porto: Vida Económica Editorial.
- Lopes, C.M.M. (2015). *O contribuinte tem de se sentir bem tratado mesmo se falhar uma vez*. Entrevista concedida ao Jornal “Público”. Disponível para consulta em <https://acervo.publico.pt/economia/noticia/o-contribuinte-tem-de-sentir-que-e-bem-tratado-mesmo-se-falhar-uma-vez-1705597>.
- Lopes, C.M.M. & Brites, R. (2016). O conhecimento fiscal, as perceções fiscais e a Educação Fiscal em Portugal. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, n.º 4 VIII (pp.13-29). Coimbra: Almedina.
- Machado, J. E., & Costa, P.N. (2012). *Curso de Direito Tributário* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Marques, A.C.L (2019). A Transparência Orçamental e os Orçamentos Participativos como medidas para estimular a Cidadania Fiscal – o caso de Portugal. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 75-98). Coimbra: Almedina.
- Marques, A.C.L. (2016). As Finanças públicas e a Cidadania e a Educação Fiscal. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, n.º 2 VIII (pp.49-62). Coimbra: Almedina.
- Martins, J.A. (2019). Cidadania e Educação Fiscal: a ação da Administração Tributária. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 99-118). Coimbra: Almedina.
- Mendes, A.M. (2019). Nota de abertura do Secretário de Estados dos Assuntos Fiscais. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 9-10). Coimbra: Almedina.
- Miguel, M. (2019). Cidadania e Educação Fiscal – O Caso de Moçambique. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 357-368). Coimbra: Almedina.
- Neves, A. (2019). Educação e Cidadania Fiscal – Um exercício de consciência e participação – O caso de Angola. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 299-303). Coimbra: Almedina.
- Nabais, José Casalta (2020). *O Dever Fundamental de Pagar Impostos* (4ª reimpressão). Coimbra: Almedina.
- Nabais, José Casalta (2005). *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.

- OCDE. (2017). *Budget Transparency Toolkit - Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. ISBN 978-92-64-28207-0 (PDF). Disponível para consulta em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>.
- OCDE/FIIAPP (2015), *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*, OECD Publishing, Paris. Disponível para consulta em <https://doi.org/10.1787/9789264205154-en>.
- OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris. Disponível para consulta em <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>.
- OCDE (2021), *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo, segunda edición*, OECD Publishing, Paris. Disponível para consulta em <https://doi.org/10.1787/17a3eabd-es>.
- Orçamento, Direção Geral do (2023). OE 2023 Orçamento do Cidadão. Disponível para consulta em https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2023/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2023_doc20_OE_Cidadao_2023.pdf.
- Padilla, R.C., Muñoz, L.P., Gómez, E.G., & Expósito, F.M.L. (2018). Educación y moral fiscal para adolescentes. In e-pública: revista electrónica sobre la enseñanza de la economía pública, n.º 23, 2018 (pp. 45-68).
- Palma, Clotilde Celorico (2015). Planeamento Fiscal Internacional. In Catarino, João Ricardo, & Guimarães, Vasco Branco (Eds.). *Lições de Fiscalidade, vol. II – Gestão e Planeamento Fiscal Internacional* (pp. 125-166). Coimbra: Almedina.
- Palma, Clotilde Celorico (2018). Cidadania e educação fiscal na lusofonia. In Conferência de homenagem à professora Ana Maria Rodrigues, *Contabilidade, fiscalidade e direito contabilístico: reflexões e inquietudes*, realizada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra a 28 de abril de 2018.
- Palma, Clotilde Celorico (2019). As Políticas de Educação Fiscal e Cidadania Fiscal – O caso de Portugal e do Projecto de Educação e Cidadania Fiscal. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 11-26). Coimbra: Almedina.
- Palma, Clotilde Celorico., & Pita. M. (2016). Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal - Os casos do Brasil, de Espanha e de Portugal. In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, n.º 2 VIII (pp. 29-48). Coimbra: Almedina.
- Palma, J.C., & Mendes, V. (2019). Cidadania e Educação fiscal: Importância de inclusão no programa de ensino. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 237-255). Coimbra: Almedina.
- Pereira, A. M. (2006). *Impostos, liberdade e desenvolvimento económico*. Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da Universidade de Coimbra, Coimbra. 2006. Pós-Graduação. Disponível em: http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM_Documento/28733054/file/21_28%20Antonio%20Manuel%20Pereira%20-%20Impostos.pdf.

- Pereira, D., & Cruz, S. R. (2016). *Educação Fiscal: Revisão da Literatura. Estudos do ISCA – Educação Fiscal, IV, nº14*. Disponível em <https://proa.ua.pt/index.php/estudosdoisca/article/view/4689/3510>.
- Pereira, L.I.S (2019). Contributos para a reflexão sobre a educação fiscal, seus atores e estratégias: em particular o papel dos jovens e a possível “gamificação” da educação fiscal. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 163-194). Coimbra: Almedina.
- Policy, Institute of Public (2021), Orçamento do Cidadão, OE 2021. Disponível para consulta em https://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2021/04/OC-2021_vf.pdf.
- Policy, Institute of Public (2022), Orçamento do Cidadão, OE 2022. Disponível para consulta em https://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/PPT_IPP27052022_Vers%c3%a3o-Final-1.pdf.
- Portuguesa, Constituição da República – 7ª Revisão. Lisboa: Assembleia da República, 2005. Disponível para consulta em <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>.
- Rainha, J. H., (2007). Impostos: noções essenciais. Edição: Direcção-Geral dos Impostos.
- Reis, C., Almeida., F., & Malhadas, M. (2019). O Portal Taxedu In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 281-287). Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, M.F. (2019). Cidadania fiscal: novos paradigmas da arrecadação e do controle da destinação dos recursos públicos. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 137-157). Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, M., & Gesteiro, N. (2013). A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo. In A. C. Santos, & C. M. M. Lopes (Eds.). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 201-216). Porto: Vida Económica Editorial.
- Sá, C. & Martins. A. (2013). A Moralidade Fiscal e as obrigações tributárias. In A. C. Santos, & C. M. M. Lopes (Eds.). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 243-266). Porto: Vida Económica Editorial.
- Sanches, J. L. (2010). *Justiça Fiscal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sanches, J.L., (2006). *Os Limites do Planeamento Fiscal: Forma e Substância no Direito Fiscal Português, Comunitário e Internacional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, A. Carlos dos. & Martins, A.M.F (2009). *Relatório do grupo para o estudo da política fiscal, competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*. Ministério das Finanças e da Administração Pública: Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais.
- Santos, A. Carlos dos. (2013). As Ciências Sociais e Humanas e a Fiscalidade: o olhar da Ciência Política. In A. C. Santos, & C. M. M. Lopes (Eds.). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 13-46). Porto: Vida Económica Editorial.
- Santos, A. Carlos dos. (2019). Interrelações entre Cidadania e Fiscalidade. Cidadania e Educação Fiscal em Contexto Democrático. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 37-58). Coimbra: Almedina.

- Santos, A. Carlos dos. (2019). Plano Nacional Estratégico de Educação Fiscal (2021-2022). Apresentado no contexto do *Projeto de investigação sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*. Disponibilizado por Clotilde Celorico Palma.
- Santos, J. Albano (2003). *Teoria Fiscal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Santos, J. Albano (2013). O Conflito entre o Imposto e a Propriedade – uma Perspetiva Histórica. In A. C. Santos, & C. M. M. Lopes (Eds.). *Fiscalidade outros olhares* (pp. 85-114). Porto: Vida Económica Editorial.
- Santos, J.C.G. (1995). Uma visão económica integrada dos custos associados ao financiamento público através dos impostos – O caso dos custos de eficiência, administração e cumprimento. in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 378, abril-junho (pp. 31-59). Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Lisboa.
- Soares, C.C (2019). A Cidadania e a Educação Fiscal em Cabo Verde. In C.C. Palma, (Ed.). *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia* (pp. 339-356). Coimbra: Almedina.
- Soares, D.D. (2004). *Percepção Social da Fiscalidade em Portugal – Um estudo exploratório*. Coimbra: Almedina.
- Soares, D.D. (2011). Educação Fiscal em Portugal, que futuro?. In L. Sousa, & D.D. Soares (Orgs.). *Transparência, Justiça e Liberdade – Em memória de Saldanha Sanches* (2ª ed.) (pp. 121-129). RCP Edições.
- Tavares, F.O. & Almeida, L.G. (2021). A Literacia Financeira: Uma Revisão de Literatura. In *Percursos & Ideias*, Vol. 11 (pp. 73-88). Porto: ISCEP. Disponível para consulta em https://percursosideias.iscet.pt/articles/PI_2021_N11_0007.pdf.

Legislação

- Lei n.º 46/1986. D.R. I Série. 237 (1986-10-14). Lei de Bases do Sistema Educativo. Disponível para consulta em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975>.
- Decreto-Lei n.º 118/2011. D.R. I Série. 231 (2011-12-15) 5301 - 5304. Aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2011-107596758>.
- Decreto-Lei n.º 139/2012. D.R. I Série. 129 (2012-07-05) 3476 - 3491. Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/139-2012-178548>.
- Portaria n.º 320-A/2011. D.R. I Série. 250 (2011-12-30) 256 - 272. Estabelece a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e as competências das respetivas unidades orgânicas e fixa o limite máximo de unidades orgânicas flexíveis. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/portaria/2011-131987166>.

Portaria n.º 155/2018. D.R. I Série. 103 (2018-05-29) 2304 - 2332. Estabelece a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2018/05/10300/0230402332.pdf>.

Portaria n.º 98/2020. D.R. I Série. 77 (2020-04-20) 2 – 5. Procede à alteração da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro - criação da Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2020/04/07700/0000200005.pdf>.