

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



ISCAL

## DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A Educação Fiscal e a relação com a fraude e  
evasão fiscal em Portugal

---

Ana Teresa Lança do Carmo

Lisboa, junho de 2019



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



## A Educação Fiscal e a relação com a fraude e evasão fiscal em Portugal

---

Ana Teresa Lança do Carmo (20160343)

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.

Constituição do Júri:

Prof. Especialista Jesuíno Alcântara Martins -Presidente

Prof. Doutor Paulo Nogueira Costa - Arguente

Prof. <sup>a</sup> Doutora Clotilde Palma -Vogal

Lisboa, junho de 2019



Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas.

Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

## **Dedicatória**

*Aos meus pais que sempre acreditaram que era possível. Ao meu namorado que sempre me deu a força para o ser. À minha querida avó Mariana, que partiu durante este processo, mas que continuou a acompanhar-me até ao fim.*

## **Agradecimentos**

Ao longo desta jornada muitos foram os momentos de incerteza e de dúvida. Para os ultrapassar foi imprescindível o apoio dos mais próximos e aos quais jamais poderia deixar de agradecer.

Aos meus pais o profundo agradecimento pelo acompanhamento, pela força e pela confiança que sempre depositaram em mim.

Ao meu chefe que sempre se mostrou disponível para apoiar toda e qualquer parte desta dissertação.

Ao Alexandre do Carmo, que me motivou e que acreditou em mim quando eu própria não consegui.

A todos os que, de uma ou outra forma, me ajudaram nos momentos de incerteza e me aplaudiram nos momentos de glória, sem esse contributo, nada seria possível.

## RESUMO

A Fraude e Evasão Fiscal têm tomado contornos cada vez mais delineados e refinados ao longo dos tempos. É transversal a vários países, ainda que em diferentes escalas e proporções, a problemática do aumento de práticas fiscais corruptas e ilegais que provocam lesões ao sistema fiscal vigente. Nesta tese de dissertação pretendo discutir o desenvolvimento e estruturação de uma política sólida de educação fiscal como medida principal de combate às mencionadas práticas. O cidadão consciencializado e conhecedor do seu papel na estrutura contributiva e de crescimento do Estado poderá ser a chave para a diminuição de práticas de fraude e evasão fiscal e até de corrupção.

A estruturação e implementação de estratégias que visem a educação e conhecimento fiscal dos contribuintes poderá ser uma poderosa arma na formação de uma estrutura contributiva mais saudável e enriquecida.

O estudo comparativo do nível de educação fiscal que se vive em Portugal relativamente a outros países com políticas mais maduras nesta temática, será crucial para entender se é verificável que as políticas de educação fiscal instauradas desde cedo são um meio eficaz na redução e combate à fraude e evasão fiscal e qual a sua real repercussão nos comportamentos dos contribuintes.

Palavras-Chave: Fraude e Evasão Fiscal; Educação Fiscal; Estudo comparativo; Portugal



## **ABSTRACT**

Tax Avoidance and Tax Evasion have taken contours increasingly delineated and refined over time. The problem of increasing corrupt and illegal tax practices that are damaging the current tax system is transversal to several countries, albeit at different scales and proportions. In this dissertation thesis, I intend to discuss the development and structuring of a solid fiscal education policy as the main measure to combat these practices.

The structuring and implementation of strategies aimed at taxpayer's education and tax knowledge could be a powerful weapon in building a healthier and more enriched contribution structure.

The comparative study of the level of tax education in Portugal in relation to other countries with more mature policies in this area will be crucial to understand if it is verifiable that early education policies are an effective means of reducing and fighting tax avoidance and tax evasion and what its real repercussion on taxpayer's behaviour.

**Keywords:** Tax Avoidance; Tax Evasion; Fiscal Education; Comparative study; Portugal

“Tributar e agradar, assim como ser apaixonado e sábio, não é dado ao homem”

*Edmund Burke*



# ÍNDICE

Índice de Gráficos .....	ix
Índice de Tabelas .....	xi
Índice de Abreviaturas .....	xii
I. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. Relevância do tema .....	1
1.2. Objeto de investigação .....	1
1.3. Objetivo da investigação .....	2
1.4. Estrutura e Metodologia .....	2
II. RELAÇÃO ENTRE O CONTRIBUINTE E O ESTADO PORTUGUÊS ....	3
1.1. O Estado e o seu papel .....	3
1.2. O Estado como agente regulador da sociedade.....	3
1.3. Atividade Financeira do Estado .....	6
1.4. Obrigações e garantias dos contribuintes .....	9
III. A PROBLEMÁTICA DA FRAUDE E EVASÃO FISCAL .....	14
1.1. A ameaça ao equilíbrio financeiro do Estado .....	14
1.2. Educação Financeira: um caminho para a Educação Fiscal .....	18
1.3. Educação Fiscal para o combate da fraude e evasão fiscal .....	22
1.4. Educação Fiscal – Estudo comparativo.....	24
1.5. Evolução dos níveis de fraude e evasão fiscal nos países .....	32
IV. PERCEÇÃO DO SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS E DA EDUCAÇÃO FISCAL EM PORTUGAL – ESTUDO EXPLORATÓRIO EM AMBIENTE EMPRESARIAL.....	48
1.1. Introdução ao Estudo .....	48
1.2. Análise e Interpretação de Resultados .....	51
V. CONCLUSÕES .....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	81
APÊNDICE.....	85

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 3.1</b> – Percentagem de entrevistados com índice de literacia financeira global inferior/ superior à mediana .....	20
<b>Gráfico 3.2</b> - VAT GAP nos 26 países da EU, 2012-2013 .....	34
<b>Gráfico 3.3</b> - Arrecadação Tributária e Evasão de Impostos Estimada em 2015 em percentagem do PIB e em milhões de dólares nos países da América Latina .....	36
<b>Gráfico 3.4</b> - Gasto público por países da América Latina entre 1995 e 2005 (% PIB) ...	37
<b>Gráfico 3.5</b> - Evolução da carga fiscal em Portugal entre 1995 e 2017 (% PIB) .....	38
<b>Gráfico 3.6</b> – Carga Fiscal dos países da União Europeias, 2015 .....	39
<b>Gráfico 3.7</b> - Total de receitas tributárias em proporção ao PIB no Brasil, América Latina e OCDE .....	40
<b>Gráfico 3.8</b> – Total das receitas tributárias em percentagem do PIB (2010) .....	41
<b>Gráfico 3.9</b> - Tamanho da economia paralela nos 31 países em 2017 em % do PIB .....	44
<b>Gráfico 3.10</b> – Nível de fiscalidade nos países da EU, Canadá, EUA e Japão, no ano de 1997 .....	47
<b>Gráfico 4.1</b> – Percentagem dos inquiridos por género .....	51
<b>Gráfico 4.2</b> – Percentagem dos inquiridos por idade .....	51
<b>Gráfico 4.3</b> – Formação Académica dos inquiridos .....	52
<b>Gráfico 4.4</b> . Número de unidades curriculares de fiscalidade que teve durante a formação .....	54
<b>Gráfico 4.5</b> . Importância da formação regular sobre fiscalidade foram do ensino universitário .....	55

<b>Gráfico 4.6.</b> Importância do conhecimento das leis fiscais .....	56
<b>Gráfico 4.7.</b> Importância da cobrança de impostos.....	57
<b>Gráfico 4.8.</b> Nível de conhecimento do plano orçamental anual .....	58
<b>Gráfico 4.9.</b> Meios para conhecimento do plano orçamental anual .....	59
<b>Gráfico 4.10.</b> Nível de conhecimento da aplicação dos impostos pelo Estado .....	60
<b>Gráfico 4.11.</b> Complexidade do Sistema Fiscal Português .....	61
<b>Gráfico 4.12.</b> Importância de inspeções fiscais no combate à fraude e evasão fiscal .....	62
<b>Gráfico 4.13.</b> Perceção de justiça na cobrança de impostos .....	63
<b>Gráfico 4.14.</b> Perceção da importância da existência de serviços públicos .....	64
<b>Gráfico 4.15.</b> Perceção da importância da aplicação de taxas de impostos progressivas vs. taxas de imposto iguais .....	65
<b>Gráfico 4.16.</b> Perceção do conhecimento que os contribuintes possuem do seu papel no Sistema Fiscal Português .....	66
<b>Gráfico 4.17.</b> Perceção do conhecimento que os contribuintes possuem sobre os motivos pelos quais pagam impostos .....	67
<b>Gráfico 4.18.</b> Falta de iniciativas em Educação Fiscal .....	68
<b>Gráfico 4.19.</b> Níveis escolares onde existe falta de iniciativas em Educação Fiscal .....	68
<b>Gráfico 4.20.</b> Conhecimento de Programas de Educação Fiscal em Portugal .....	69
<b>Gráfico 4.21.</b> Formas de educar fiscalmente os portugueses .....	70
<b>Gráfico 4.22.</b> Causas da fuga aos impostos .....	71
<b>Gráfico 4.23.</b> Responsável pelo cumprimento das obrigações fiscais .....	72
<b>Gráfico 4.24.</b> Comparação da carga fiscal Portuguesa com a de outros países .....	73

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 3.1</b> – Peso da Economia Não Registada sobre o PIB Português .....	43
<b>Tabela 3.2</b> - Evolução do Nível de Moral Tributária na Europa Ocidental .....	45
<b>Tabela 3.3</b> – Nível de Fiscalidade em Portugal 1965-2008 .....	47
<b>Tabela 4.1</b> – Profissão dos inquiridos .....	53

## **Índice de Abreviaturas**

AT- Autoridade Tributária

CEPAL - Comissão Económica para a América Latina e o Caribe

CRP – Constituição da República Portuguesa

ENR – Economia Não Registada

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LGT- Lei Geral Tributária

OBGEF - Observatório de Economia e Gestão de Fraude

OCC- Ordem dos Contabilistas Certificados

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OROC – Ordem dos Revisores Oficiais de Contas

PIB – Produto Interno Bruto

PNEF- Programa Nacional de Educação Fiscal

UE- União Europeia

VAT – *Value Added Tax*



# I. INTRODUÇÃO

## 1.1. Relevância do tema

Nos dias de hoje verifica-se uma crescente disseminação e enraizamento de práticas de fraude e evasão fiscal que visam lesar o sistema tributário vigente. Muitas são as estratégias utilizadas e implementadas pelo motor fiscal para precaver e mitigar tais práticas, no entanto, demonstram-se ainda insuficientes.

O contribuinte vê-se cada vez mais obrigado a suportar cargas crescentes ao nível de imposto e cortes ao nível do rendimento sendo que, muitas vezes, não verificam esse sacrifício refletido nos serviços prestados pelo Estado e das condições gerais vigentes na sociedade que integram.

A Educação Fiscal dos contribuintes surge como uma ferramenta para dotar os contribuintes de conhecimento sobre o papel do Estado, quais os seus mecanismos de financiamento e desenvolvimento e cumprimento das funções públicas. Crê-se que, contribuintes conhecedores do funcionamento da máquina fiscal como agente regulador da sociedade e do contributo individual de cada um nesse funcionamento, poderá e deverá gerar um maior compromisso na atuação dos contribuintes a nível das suas obrigações fiscais.

A educação acerca das consequências nefastas que as práticas de não pagamento ou pagamento parcial dos contributos tributários, poderá ser um facilitador na relação entre o Estado e os contribuintes.

## 1.2. Objeto de investigação

O objeto da presente investigação prende-se com estabelecer se existe ou não uma relação direta entre o nível de educação fiscal dos contribuintes e a sua atuação fraudulenta no quadro fiscal. Pretendo ainda demonstrar se, nos países em que se têm desenvolvido práticas de educação fiscal enraizadas no sistema de ensino, tal como o Brasil e Espanha, a evolução da relação conflituosa entre o Estado e o cidadão tem sido sentido favorável ou se o mesmo não urge impacto.

### **1.3. Objetivo da investigação**

O meu principal objetivo com a realização do estudo em causa será o de comparar os níveis de fraude e evasão fiscal de Portugal com os de países como o Brasil e Espanha onde a iniciativa do Estado para educação dos seus contribuintes é bastante mais presente e efetiva do que as que se verificam no nosso país.

É ainda objetivo do estudo em causa verificar a perceção que os contribuintes portugueses têm do sistema fiscal do nosso país e se de alguma forma, nos seus percursos formativos, foram confrontados em algum momento com informações fiscais que tenham acrescentado valor ao seu conhecimento atual.

### **1.4. Estrutura e Metodologia**

A estrutura escolhida para a elaboração da dissertação aqui presente prende-se, em primeiro lugar, com uma revisão da literatura por forma a efetuar um enquadramento teórico dos temas relevantes para a presente investigação. Numa segunda parte, irei estudar as práticas passadas e vigentes de educação fiscal em três países: Brasil, Espanha e Portugal e efetuar um estudo comparativo entre os níveis de fraude e evasão fiscal presente nos mesmos países, esperando aí poder estabelecer uma relação entre o nível de educação fiscal e o nível de fraude e evasão fiscal dos referidos países. A escolha destes três países prendeu-se com o facto de no Brasil serem reconhecidas diversas práticas de Educação Fiscal e por isso, ser bastante interessante em termos comparativos para o estudo de caso, Espanha pela proximidade geográfica e por também ela estar a percorrer um caminho neste sentido e por fim, Portugal, onde as práticas de Educação Fiscal não têm ocupado um lugar de destaque no passado contra as práticas de fraude e evasão fiscal mas que, começam a despertar sentidos nessa dinâmica.

Por fim e para possibilitar a constatação de conclusões, através da realização de um estudo por amostragem e através de inquéritos, auferir a perceção dos contribuintes portugueses no contexto organizacional, sobre o seu papel na máquina fiscal e se no seu percurso formativo foram de alguma forma confrontados com matérias fiscais.

## **II. RELAÇÃO ENTRE O CONTRIBUINTE E O ESTADO PORTUGUÊS**

### **1.1. O Estado e o seu papel**

O Governo é um órgão de soberania do Estado designado para exercer um poder sobre a sociedade que visa a estruturação de uma convivência pacífica e consensual entre ambas as estruturas.

Neste sentido, não pode o Estado ser encarado como um fim para arrecadar dinheiro público, mas sim como um instrumento de regulação que visa estabelecer regras e preceitos comportamentais para a sociedade.

Vem consagrado na Constituição da República Portuguesa, no seu Art.9º al. d) que nas tarefas fundamentais do Estado cabe «Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;»

Para esta promoção dos direitos fundamentais, tem o Estado a necessidade de obter fundos que lhe permitam conduzir corretamente as atividades necessárias à obtenção dos meios.

O contribuinte é a peça que, unida ao Estado e ao cumprimento de obrigações fiscais assegura a sua vigência e longevidade. Para se falar em contribuinte, tem que se falar necessariamente em cidadão. Da relação que existe entre o Estado e o cidadão, advém toda a base do Sistema Fiscal.

### **1.2. O Estado como agente regulador da sociedade**

Conforme consagra ainda a CRP no seu Art.103º n.º 1, «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.»

Ora, se o mecanismo do sistema fiscal foi especialmente desenhado para manter a ordem, para prosseguir os direitos e deveres dos cidadãos, seria expectável que o contribuinte assim

o assimilasse e entendesse o papel regulador da sociedade que o mesmo desempenha. No entanto, vem a verificar-se ao longo dos tempos uma insatisfação da sociedade com a forma sobre a qual o Estado exerce este poder regulador e vê-se não raras as vezes o contribuinte encarar a máquina fiscal como uma obrigação que incumbe cumprir sem percepção do retorno da mesma.

É crucial entender que a tributação surge como um caminho para uma sociedade justa e igualitária e, como refere Costa (2016:43) o poder de tributar encontra a sua justificação na vida social e ocupa um dos mais importantes poderes públicos visto que visa o financiamento das instituições do Estado e permite o exercício das suas atribuições. Ainda a respeito da regulação da sociedade através da cobrança de impostos Costa (2016:44), «Os impostos são, nada mais nada menos que o fundamento do poder estatal.».

Para além deste grande objetivo da procura do bem comum, a redistribuição do rendimento ocupa também um foco primordial no combate às desigualdades sociais e políticas. Esta pretensão de justiça obtida através do Sistema Fiscal, pretende que a redistribuição dos rendimentos e da riqueza opere de forma a que os mais favorecidos sejam mais alcançados pelo pagamento de impostos face aos mais carenciados, sendo esta a forma progressiva utilizada pelo sistema fiscal para assegurar que, os mais ricos estejam menos distanciados dos mais pobres, pela sua maior capacidade de assegurar o pagamento de impostos.

A este respeito, lê-se no PNEF (2009:14)

[a] tributação incide sobre o património, a renda e o consumo dos cidadãos, que vivendo numa sociedade pluralista e ao mesmo tempo desigual e injusta, faz-se necessário um sistema socialmente justo e economicamente eficiente que possa eliminar as desigualdades. Nesse sentido, a cidadania fiscal é um importante elo entre a efetivação da dignidade da pessoa humano e a ampliação dos direitos humanos por meio da execução de políticas públicas.

Tendo em conta este papel de assegurar a justiça no que concerne à distribuição mais justa e proporcional do rendimento, Lobo (2015:99) refere que a medida de proporcionalidade de um imposto é complexa e que a arrecadação da receita fiscal deve ser levada de forma eficiente, isto é, o efeito da tributação não pode distorcer as opções racionais do sujeito passivo em caso de “fardo excessivo” ou até que impeçam ou limitem o indivíduo no desenvolvimento da sua atividade privada. Ainda sobre o mesmo tema Lobo (2015:100) profere « (...) nesta situação verificam-se duas perdas de bem-estar: a privada uma vez que a actividade produtiva não é

realizada e a pública, pois sem a primeira não existe matéria colectável a tributar e, neste caso, verifica-se uma perda absoluta de bem-estar».

Já foi mencionado o papel do Estado como agente regulador da sociedade, sendo que importa ainda referir o seu papel como agente ativo na promoção do crescimento económico. É dever fundamental do Estado promover condições à economia para crescer e para se desenvolver sem obstáculos. A intervenção do Estado neste crescimento e impulsionamento da atividade económica, nas palavras de Pereira (2011: 378), é essencial para a expansão da capacidade produtiva nos países menos desenvolvidos é o maior vetor de crescimento, com a expansão da capacidade produtiva e o aumento da produção de bens e serviços que, servirão consequentemente para melhorar o nível de vida da população.

As relações que se estabelecem entre a administração tributária e as pessoas, quer singulares, quer coletivas, quer outras legalmente equiparadas, designam-se relações jurídico-tributárias, sendo neste conceito que se desenvolvem os direitos e deveres de ambas as partes. (Costa, 2016:227).

Ora, se a atuação do Estado na regulação da sociedade se pauta pela existência do sistema fiscal, será necessário explanar o que realmente abrange este conceito, sendo que segundo Casalta Nabais (2009: 33),

[o] sistema fiscal é o sistema dos impostos (ou dos tributos que sejam de considerar impostos de um ponto de vista jurídico-constitucional), ou seja os impostos vistos como um conjunto dotado duma dada articulação ou estrutura interna.

Entendendo o sistema fiscal, será crucial entender a sua relação com o direito fiscal. O direito fiscal é uma disciplina que visa alcançar as normas jurídicas reguladoras dos impostos. A este respeito, Martínez (1997:22) entende que o Direito é «O Direito dos impostos, Direito Tributário, ou Direito Fiscal, é o ramo do Direito Financeiro que corresponde à insuficiência do património e do domínio para suportarem as despesas crescentes das comunidades políticas.»

Para estabelecer as referidas normas jurídico-fiscais, a Constituição serve de base essencial à criação das mesmas, no entanto, não existe uma referência direta ao carácter fiscal do Estado na Constituição Portuguesa, no entanto, como enuncia Casalta Nabais (2009:127), o Estado “moderno” apresenta-se como um Estado cujo suporte financeiro é a figura dos impostos, logo um “Estado Fiscal”. Ainda a este respeito, o autor afirma,

[o] Estado Fiscal, visto a partir dos indivíduos que o suportam, concretiza-se no princípio da livre disponibilidade económica dos indivíduos e as suas organizações empresariais. Em sentido lato, esse princípio exige que se permita com a maior amplitude possível a livre decisão dos indivíduos em todos os domínios da vida, admitindo-se a limitação dessa liberdade de decisão apenas quando do seu exercício sem entraves resultem danos para a coletividade ou quando o Estado tenha de tomar precauções para preservar essa mesma liberdade individual.

Portanto, aos indivíduos deverá ser concedida a liberdade necessária e suficiente para efetuarem o seu planeamento fiscal individual da forma mais benéfica para si, sem prejudicar os interesses estatais através da prática de evasão fiscal, violação da lei fiscal ou fuga aos impostos.

Continuamente irei expor a forma como está organizada a Atividade Financeira do Estado e de que forma a máquina fiscal lida com a organização das receitas e das despesas.

### **1.3. Atividade Financeira do Estado**

Para a correta promoção e execução dos direitos dos cidadãos, o Estado é confrontado com necessidades de se financiar e assim obter recursos para desempenhar o papel que lhe é incumbido. Neste sentido, Costa (2016:11)

[p]ara que o Estado possa desempenhar as tarefas que lhe estão constitucionalmente cometidas necessita de recursos financeiros suficientes. Assim, a existência do Estado implica, necessariamente, a mobilização de recursos financeiros, que podem ser obtidos por diversas vias.

Este financiamento do Estado é efetuado por diversas vias, sendo claramente a fatia mais relevante a correspondente à cobrança de impostos. Ainda a este respeito Costa (2016:12) afirma que a atividade financeira pública é um ciclo de arrecadação de receitas e consequente realização de despesas que envolve uma atividade de gestão financeira pública.

Acerca deste tema é enunciado pelo Prof. Dr. Carlos Lobo (2009:10),

[a] composição da receita fiscal e a qualidade da despesa pública são factores muito importantes para que o Estado possa cumprir os seus objectivos primordiais: a prestação de serviços aos cidadãos, a contribuição para uma sociedade mais justa e a promoção

do crescimento económico, preferencialmente através de mecanismos que actuem sobre o grau de competitividade da economia num contexto internacional. Lobo (2009:100).

Segundo a lei vigente, as receitas tributárias dividem-se em impostos, contribuições financeiras e taxas, conforme consagra o Art.3º n.º 2 da LGT, sendo estes os tributos que visam o financiamento e a criação da receita do Estado.

A este respeito torna-se crucial entender o que é efetivamente a receita pública que, segundo Sousa Franco (1979:299) como «qualquer recurso obtido durante um determinado período, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo.»

Encontram-se espelhadas no nosso sistema fiscal uma série de denominações para as mesmas, que provêm e advêm de diversas fontes e que todas preveem o financiamento do Estado.

As receitas públicas são apresentadas e estruturadas nos mapas orçamentais do Estado, sendo discriminado o peso que cada uma ocupa. Sendo estas bastante variadas, a sua relevância ocupa também diferentes níveis e proporções, neste âmbito é possível distinguir três tipos:

1. Receitas creditícias, que resultam do deferimento temporal entre prestações. Esta receita fomenta ao Estado o recurso ao crédito como fonte de financiamento;
2. Receitas tributárias, impostos, taxas e contribuições especiais, que serão desenvolvidos e explanadas mais afrente, ainda neste capítulo;
3. Receitas patrimoniais, são aquelas que deflagram da posse de património por parte do Estado, nas quais estão incluídas a administração e gestão, obrigações, ações e outros títulos mobiliários, aplicações e investimentos financeiros, rendas mobiliárias, entre outras.

Como refere Costa (2016:98), «Um bom imposto é um imposto justo, e um bom sistema fiscal é um sistema fiscal justo.»

A tributação visa a prossecução do bem comum e, de acordo com tal teoria, as receitas fiscais apenas devem ser aplicadas em finalidades de interesse público. A este respeito veja-se ainda que não só tem a tributação a finalidade de arrecadação de receitas públicas bem como a redistribuição do rendimento, isto é, colmatar e combater as desigualdades sociais e políticas e ainda a disseminação do crescimento económico.

As receitas obtidas pelo Estado obedecem a uma “classificação” e consequente divisão, sendo possível distinguir:

- a) Taxas, que são prestações patrimoniais, bilateral e a título definitivo, fixados e recebidos em troca de serviços ou pela utilização de bens públicos, pela prestação de serviços públicos ou ainda pela extinção de um limite jurídico que se opunha à atividade dos particulares, que não reveste a forma de sanção sobre atos ilícitos;
- b) Contribuições financeiras, que podem ser entendidas como impostos especiais que visam determinados fins como contribuições para a segurança social, isto é, são taxas de regulação que as entidades públicas aplicam enquanto agentes reguladores ou prestadores de serviços;
- c) Contribuições especiais são impostos especiais que se tornam devidas pelos encargos ou despesas que as atuações privadas causam aos entes públicos como consequência da sua atuação;
- d) Impostos, entendidos como as principais prestações patrimoniais, unilaterais, e definitivas, pelos quais o contribuinte não obtém uma contrapartida direta e imediata, estabelecida por via da lei ou coativa, a favor das entidades públicas que prestam e exercem serviços públicos.

Como refere Catarino e Guimarães (2017:16)

[m]ais de dois terços das receitas totais previstas no orçamento do estado proveem de impostos, o que lhes confere um peso muito elevado.” Esta visão permite-nos entender que o Estado lança novos impostos todos os anos visto ser esta a principal forma de se financiar.

Este sistema tributário que acima se caracterizou, pauta-se por três alicerces fundamentais, conforme define Catarino e Guimarães (2017:36) sendo eles a liberdade como condição do sistema fiscal, a centralidade da pessoa humana e a ideia de justiça. Consagra-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem no seu artigo 1º *“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.”*, ora se este é um pressuposto intransponível dos direitos dos cidadãos, o mesmo se aplica enquanto pessoa fiscal, contribuinte que ocupa a cadeia de fomentador da receita do Estado. As liberdades fundamentais do Homem deverão estar sempre asseguradas e privilegiadas no sistema fiscal.



Quanto à centralidade da pessoa humana, entende-se que a base de todo o sistema fiscal é o homem e que a sua satisfação deverá constituir facto primordial aquando do estabelecimento do funcionamento público. Entra este conceito em linha de conta com a necessidade de estruturar o sistema fiscal com as necessidades da pessoa humana, garantindo a igualdade, liberdade e cidadania dos homens perante a lei. Por fim, a ideia de justiça, que reveste também um dos alicerces fundamentais, visa que as instituições sociais devem agir consagrando a garantia de uma distribuição justa tanto de direitos como de deveres.

Desta forma, pode depreender-se que a atividade financeira do Estado é deveras complexa, pelo que se irá de seguida expor de que forma se encaixa na atividade financeira do Estado o papel do contribuinte.

#### **1.4. Obrigações e garantias dos contribuintes**

O Sistema Fiscal Português prima pela sua complexidade e diversidade de obrigações fiscais que incumbem ao contribuinte cumprir atempadamente e de forma voluntária. Neste sentido, a lei é expressa quanto ao desconhecimento da lei ou má interpretação da mesma, conforme disposto no Art.6º do Código Civil Português “A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.”

Desta forma, torna-se claro que o contribuinte não é dispensado de sanção no incumprimento das suas obrigações tributárias por alegar falta de informação sobre os trâmites da mesma. A este respeito afirma Campos (1999:23) «A “interpretação” “realista” ou económica das normas fiscais é hoje orientada a favor do Fisco: há que obedecer ao nível de cobrança a favor do Fisco: assim, os que deixassem de pagar impostos iriam sobrecarregar os restantes, mais “cumpridores”.» Mais, o autor é ainda da posição de que existe uma deliberada confusão entre o legislador e o intérprete, visto que é o legislador que alberga a função de gerar normas baseadas na justiça, que levem a montantes de arrecadação de receita adequados, mas que, não pode ser quem interpreta a lei que é o responsável pela interpretação de normas “mal construídas”.

Na perspetiva de Martínez (1993:132)

[o] intérprete das normas fiscais, como o de quaisquer outras normas jurídicas, terá de fixar o respetivo sentido, conjugando o “elemento gramatical” com o “elemento lógico”,

ou “teleológico”, incluindo os aspectos racional, sistemático e histórico, e acabando por concluir umas vezes pela coincidência entre a letra e o espírito da norma (interpretação declarativa), outras vezes pela preferência em relação a um sentido restritivo, outras ainda pelo predomínio de um sentido extensivo.

Como já referido, o Estado financia-se na sua maioria através de impostos e tributos da mesma natureza, muito pelo facto de não ser possível atribuir uma repartição de custos pelos beneficiários e têm assim que ser suportados por todos os contribuintes.

Ainda a respeito do imposto, Saldanha Sanches (1998:13) expressa na sua visão que

[e]nquanto prestações reguladas pelo direito público, os impostos constituem-se como objecto de uma peculiar disciplina jurídica – com suficiente dimensão para suscitar uma construção dogmática com alguma autonomia – que deverá proceder à definição dos limites dos poderes do Estado e ao conteúdo dos deveres que através da lei podem ser atribuídos aos cidadãos, quer de deveres de natureza pecuniária, quer de outros deveres que sofrem um crescente processo de autonomização à medida que se vai acentuando a complexidade da relação jurídica fiscal. Com a cada vez mais acentuada devolução aos cidadãos de tarefas que originalmente pertenciam ao Estado.

Esta posição do autor, já na sua data pretendia demonstrar que o cidadão contribuinte ocupa cada vez mais um objeto fulcral do ordenamento jurídico tributário, quer pelos direitos que detém, quer pelos deveres que crescem à medida que a máquina fiscal se desenvolve.

Conforme refere Casalta Nabais (2009:3), para a satisfação das necessidades coletivas do Estado, estes carecem nos tempos atuais de grandes quantidades de bens materiais e recursos humanos. Segundo o mesmo autor, o peso do setor público em Portugal passou de 23,1% do PIB em 1974 para 45,1% em 2008, o que leva à necessidade de quantidades substanciais de dinheiro para produzir ou adquirir os bens materiais e pagar os recursos humanos necessários. Sendo este peso cada vez maior nesta relação jurídico-fiscal carecem os contribuintes de garantias e direitos que advém dos fundamentos constitucionais da tributação.

Conforme já havia referenciado, fala-se em relação jurídico-fiscal quando se verifica um facto gerador de imposto e há assim o nascimento de uma relação entre quem tem direito à prestação de imposto e quem deverá cumpri-la. Esta relação entre ambas as partes deve ser o mais harmoniosa possível, sendo que é incumbido ao Estado o dever de proporcionar aos contribuintes os direitos que lhes são atribuídos pelo referido pagamento. Segundo Casalta

Nabais (2008) constam nesses direitos um conjunto de bens públicos entre os quais a política externa, a defesa nacional, económica e financeira.

Segundo opinião de Saldanha Sanches (1998:31), a proteção dos contribuintes encontra a sua forma na distribuição de competências legislativas entre o parlamento, o governo e a administração, distintos do Governo, sendo esta a forma de serem criadas barreiras e limites à “intensidade da intromissão fiscal, procurando criar limites materiais para essa mesma intromissão”, sendo feita em linha de conta com os princípios constitucionais.

No seguimento da referência aos princípios que asseguram os direitos dos contribuintes, destaco o princípio da legalidade em matéria fiscal que assegura ao parlamento a competência exclusiva para aprovação das leis de natureza fiscal. Leia-se na CRP, no seu Art. 103º n.º2 que «Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.» Desta leitura da lei, vê-se o quão expressa a obrigatoriedade da criação de impostos por força e via da lei.

Veja-se ainda que no Art.11º, nº4 da LGT «As lacunas resultantes de normas tributárias abrangidas na reserva de lei da Assembleia da República não são suscetíveis de integração analógica.». Esta proibição de analogia, deriva do princípio da legalidade e, nas palavras de Campos (1999:24) esta analogia alegadamente utilizada para combater a evasão fiscal, acaba por ser um instrumento que permite tributar situação não devidamente identificadas pelo legislados.

No n.º 3 do mesmo art.103º da CRP lê-se que «Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.». Ora, quer esta leitura da Constituição relevar um outro princípio que visa a garantia dos contribuintes, que é a proibição da retroatividade da lei. Este princípio visa fundamentalmente o direito de o contribuinte resistir ao pagamento de impostos que tenham natureza retroativa. Segundo Saldanha Sanches (1998:63) este princípio pretende “pôr fim aos maus costumes administrativos de introdução tardia de alterações necessárias com o carácter retroactivo das mesmas a compensar o atraso da sua concretização”. Claro é que a incerteza quanto aos princípios que seriam futuramente introduzidos com retroatividade afetaria largamente as decisões dos contribuintes quanto aos seus investimentos e até consumos, pelo que a introdução desta garantia ocupa um avanço claro no fornecimento de segurança aos contribuintes e permite-lhes um melhor planeamento da sua atuação. Este princípio da não

retroatividade fiscal é, na opinião de vários autores, uma “bengala” ao princípio da legalidade. A este respeito Gouveia (1999;43) afirma que «O entendimento que sem dúvida tem sido, até ao momento, o mais amplamente partilhado pela doutrina reconhece apoio constitucional para a proibição da retroatividade fiscal no princípio da legalidade tributária».

Um dos princípios que ocupa também lugar de destaque na proteção do contribuinte é o Princípio da Igualdade Tributária que segundo Saldanha Sanches (1998:142),

[n]ão significa isto que a lei deverá garantir na sua aplicação um resultado igual para cada um dos destinatários: significa antes que a diferenciação dos resultados deve corresponder e ser uma função da efectiva diferença existente entre os destinatários que é de resto objecto de tutela específica pela ordem jurídica.

Quer isto dizer que quando se fala em igualdade tributária não se fala de todos os contribuintes serem tratados da mesma forma, abrangidos pelas mesmas taxas e impostos, mas sim que essa aplicação seja feita na medida em que produzirá os mesmos efeitos.

Outro dos princípios que rege a relação entre o Estado e o contribuinte é o Princípio da Capacidade Contributiva, que vê a sua forma espelhada no Art.104º da CRP, “1 - O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.”, sendo que a lei pretende claramente distribuir o peso tributário sobre as classes em função do seu rendimento. A este respeito torna-se importante deixar claro que este princípio visa a progressividade do imposto, sendo a carga tributária distribuída em função do rendimento real, recaindo naturalmente em maior escala sobre quem possui maiores rendimentos e em menor escala sobre os rendimentos mais baixos. Esta visão de tentar proporcionar uma maior igualdade, é ainda possível observar no já mencionado Art.103º da CRP quando refere a “repartição justa dos impostos e da riqueza” e no Art.104º n.º 4 onde se lê «A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.», referindo sempre a questão da justiça social bem como a oneração dos consumos de luxo, que é o espelho da progressividade do imposto na medida em que se depreende que os consumos de maior escala devem ser tributados também em maior escala.

O Princípio da justiça distributiva é também um dos alicerces fundamentais do sistema tributário. Segundo Costa (2016:97),

[A] orientação do sistema fiscal português parece corroborar a doutrina que entende que a justiça do sistema tributário e dos seus vários instrumentos (v.g. tributação do rendimento; taxas progressivas; isenções; deduções) pode ser avaliada autonomamente com base numa teoria da redistribuição do rendimento, da promoção de objetivos sociais e dos limites de tributação.

No entanto, a justiça do sistema fiscal terá que ser vista como um todo e não apenas com base nestes setores.

Entramos agora na esfera que delimita os deveres dos contribuintes, tendo já sido referenciadas as garantias que visam a sua proteção. Conforme Saldanha Sanches (1998:107),

[o]s deveres de actuação atribuídos pela lei fiscal aos sujeitos passivos da relação jurídico-tributária eram, nas relações fiscais tradicionais, meros deveres de prestação pecuniária com algumas subsidiárias obrigações de conduta: obrigações estas que a doutrina oitocentista tendia a qualificar como obrigações dos cidadãos para os distinguir dos deveres de prestação pecuniária.

Mas a evolução do sistema fiscal e a sua conseqüente revolução deixou bem claro que o papel de deveres dos contribuintes já não poderia cingir-se ao mero cumprimento das obrigações fiscais tradicionais deixando a cargo do Estado todas as demais.

Neste sentido, torna-se claro o Dever de Cooperação, que é a formalização de que não existe só a obrigação tradicional de pagamento de prestações pecuniárias, mas “um conjunto de deveres que existindo por causa da dívida do imposto têm uma natureza obrigacional, dada a diferente natureza da prestação”. (Saldanha Sanches, 1998:109). É bem perceptível nos dias de hoje que o cumprimento voluntário e atempado das mais diversas formas de cumprimento de deveres recaí sobre os contribuintes e cada vez menos sobre a Autoridade Tributária. Quer seja pelas entregas de declaração de rendimentos (IRS, IRC), quer seja pela liquidação dos tributos (IUC, IMI, etc), quer seja pela apresentação de defesa, reclamação ou qualquer outra forma de interveniência junto da Autoridade Tributária, o contribuinte tem o dever de cumprir e de manter informado sobre quais os seus contornos e evoluções.

Conforme Carlos Lobo (2009) relatou o «O sistema fiscal é de todos e deve ser encarado como um instrumento adaptável, móvel, sensível às várias realidades.»

Esta frase releva a clara verdade de que já não existe um sistema fiscal como sendo e pertencendo ao Estado mas como um sistema que é de todos e sobre o qual todos têm responsabilidades de cooperar e participar ativamente.

Todos os deveres que os contribuintes têm a obrigação de cumprir serão aceites pelo mesmo na medida que os contribuintes se consciencializam dos mesmos como um dever de cidadania, de que é um preço a pagar pelos serviços públicos que usufruem e dos quais fazem parte.

Poder-se-á falar aqui em pré –consentimento do pagamento do imposto que, na perspectiva de Catarino (2014:163), encontra o seu fundamento no Art.14º da Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos de 1789, pelo qual é consagrado que o cidadão tem o direito de consentir a necessidade da contribuição pública, embora este consentimento tome forma indiretamente, visto que os contribuintes apenas revelam a sua atuação através dos seus representantes eleitos. No entanto, levanta-se a questão de que, os interesses dos contribuintes podem não estar a ser privilegiados apenas pelo simples fato de os mesmos terem sido instituídos pela lei.

### **III. A PROBLEMÁTICA DA FRAUDE E EVASÃO FISCAL**

#### **1.1. A ameaça ao equilíbrio financeiro do Estado**

A fraude e a evasão fiscal são uma verdadeira ameaça ao equilíbrio dos cofres do Estado e, conseqüentemente, ao equilíbrio da sociedade. Estes são um fenómeno social complexo presente na maioria dos países. Este tipo de práticas comporta conseqüências negativas graves para o desenvolvimento económico tais como: diminuição de receita pública; elevados custos administrativos de auditoria; e problemas de justiça social.

Como denominou o Bastonário da Ordem dos Contabilistas Certificados,

[L]onge vão os tempos em que a inspecção tributária aparecia nas obras e perguntava quem eram os seus empreiteiros, as facturas dos serviços realizados, ou quantos trabalhadores se encontravam inscritos na Segurança Social. Longe vão os tempos em que um contribuinte que não tivesse entregue a declaração no prazo legal, era imediatamente visitado por um inspector, incitando-o a, em prazo certo, proceder à entrega da declaração em falta. Hoje, com sofisticados sistemas de informática, com o envio de um grande número de declarações pela *Internet*, o que permite o seu rápido tratamento, nem os próprios responsáveis pelos Serviços Locais de Finanças sabem quem da sua área entregou ou não as declarações, assistindo-se ao caricato de muitas vezes, só já no período de caducidade, virem os serviços a solicitar o cumprimento de obrigações, entretanto, caducas. (A. Domingues de Azevedo, 2014)

Esta menção do Senhor Bastonário da OCC serve para explanar as alterações e volatilidade que o tratamento da fraude e evasão fiscal tem sofrido ao longo dos tempos. Contrariamente ao tratamento opressivo e tempestivo que se realizava noutros tempos, não se verifica nos tempos modernos, principalmente devido ao grande destaque que a Internet veio dar aos meios de entrega de Declarações Fiscais.

Os meios de deteção e prevenção de meios de fraude e evasão fiscal vieram ser reforçados também pela introdução de métodos de controlos informáticos tais como a emissão de fatura certificada e várias formas de cruzar informação da vida pessoal dos contribuintes. A este respeito, veja-se por exemplo Sousa (2015:39) as regras que foram implementadas relativamente à emissão e transmissão electrónica de facturas e documentos de acompanhamento dos bens em circulação são meios de combate a fraude e evasão fiscal que são efetuados através de mecanismos de facilitação do acesso e respetivo cruzamento da informação fiscal.

No entanto, é de destacar nas palavras de Townsend, Campagna, Johnson e Schumacher (2008:6) «*The IRS is the chief investigator of tax crimes.*»<sup>1</sup>. Com esta afirmação, para o caso dos Estados Unidos, recaí sobre o *Internal Revenue Service (IRS)*, a responsabilidade no que concerne à investigação de incumprimentos e lesões ao nível do Estado.

---

<sup>1</sup> Tradução livre do autor: O *Internal Revenue Service* é o investigador chefe dos crimes fiscais.

Sendo cada vez mais autónomo o contribuinte para a satisfação das obrigações fiscais e o Estado cada vez menos “realizador” mas sim mais “revisor”, torna-se crucial entender quais as motivações por detrás das práticas do ilícitas do contribuinte por forma a poder atuar sobre as mesmas e levar o contribuinte a ser cada vez mais responsável e cumpridor naquilo que são os seus deveres fiscais.

Como refere Manuel Pereira (2005:403),

[o]s seus efeitos fazem-se sentir a todos os níveis, dela derivando entraves à concorrência, uma erosão significativa das receitas fiscais (não só através do não pagamento dos impostos devidos mas também do “reembolso” de impostos que nunca foram entregues ao Estado), uma grave distorção do princípio da equidade e um relaxamento da dimensão de cidadania que deve caracterizar a vida em sociedade.

Nos casos em que o contribuinte viola a lei fiscal, pode dizer-se que estamos perante fraude fiscal, também denominada *tax evasion* e é uma atuação *contra legem*. Segundo disposto no Art.º 103 do RGIT « 1 – *Constituem fraude fiscal, punível com pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias, as condutas ilegítimas tipificadas no presente artigo que visem a não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou a obtenção indevida de benefícios fiscais, reembolsos ou outras vantagens patrimoniais suscetíveis de causarem diminuição das receitas tributárias. A fraude fiscal pode ter lugar por:*

- a) ocultação ou alteração de factos ou valores que devam constar dos livros de contabilidade ou escrituração, ou das declarações apresentadas ou prestadas a fim de que a administração fiscal especificamente fiscalize, determine, avalie ou controle a matéria coletável;*
- b) ocultação de factos ou valores não declarados e que devam ser revelados à administração tributária;*
- c) celebração de negócio simulado, quer quanto ao valor, quer quanto à natureza, quer por interposição, omissão ou substituição de pessoas. »*

Se o contribuinte toma partido da lei de forma abusiva por forma a conquistar um resultado fiscal que lhe seja mais favorável, denomina-se a prática de evasão fiscal, também denominada *tax avoidance* e é uma atuação *extra legem*. Significa isto que, no caso da evasão fiscal, apesar de não haver uma violação direta da lei, existe um contornar da mesma cujo principal objetivo será a redução ou eliminação do imposto a pagar. A este respeito Campos *et All.* (1999:194)



[e]vasão fiscal é definida como uma situação extralegal não permitida pela lei fiscal, nem encorajada directamente como seria o caso das escolhas fiscais legais. Mas também não proibida expressamente por ela, ao contrário do que acontece com a infracção. Situar-se-à, sim, entre a zona autorizada legal e a zona proibida ilegal.

O contribuinte pode e tem a legitimidade para efetuar planeamento fiscal, desde que o mesmo não tenha por base uma forma abusiva e que vise a minimização da carga fiscal sempre com respeito à legislação e a exclusão total de práticas fraudulentas ou de qualquer outra natureza que visem a lesão do Estado. Este planeamento pode ter por base a utilização de benefícios fiscais por exemplo, que permitem ao contribuinte beneficiar de certo tipo de redução ou isenção de impostos sem infringir a lei. Existe mesmo um caminho deixado ao contribuinte para poder efetuar escolhas que permitam a diminuição da carga tributária, no entanto, este terá que ser feito mediante os trâmites da lei e cujo objetivo final nunca seja o de lesão o Estado mas sim, a utilização das vias fiscais legítimas para usufruir de direitos que lhe são legítimos.

Existem diferentes causas para a ocorrência destas práticas ilícitas, destacando-se as causas políticas, económicas, psicológicas e técnicas (Manuel Pereira, 2005:404). As causas políticas, assentam na inexistência de uma política que assegure igualdade dos contribuintes perante o fisco. As causas económicas prendem-se com o facto de o contribuinte praticar atos de fraude e evasão fiscal contrabalançando os benefícios do ato com os riscos associados. Nas causas psicológicas poderá enquadrar-se a falta de instrução e educação ao nível de políticas fiscais bem como a falta de sensibilização para as reais repercussões da prática em causa. De encontro ao caso em estudo, as causas psicológicas são as que resultam de um clima social que não aceita como censurável conduta de fuga ao fisco. A este respeito Costa Paulo *et. All* (2016:453) refere que

[o] cumprimento ou incumprimento das obrigações fiscais por parte dos sujeitos passivos não é apenas determinado com base em fatores de ordem pecuniária. Os sentimentos de justiça, de solidariedade, de pertença a uma comunidade, entre outros, são igualmente relevantes. Isto é, os indivíduos não são sensíveis apenas aos incentivos de ordem pecuniária.

Quer isto dizer que os contribuintes não são levados a incumprir com as suas obrigações fiscais pela motivação da poupança económica que daí advém, mas também através da sua perceção de justiça, da forma como é percecionada a gestão do dinheiro público. Ainda a este respeito Costa, Paulo et All (2015:454) menciona que «*Se existe o sentimento, na*

*sociedade, de que os dinheiros públicos são mal geridos ou de que os níveis de corrupção são elevados, a propensão para a fuga fiscal é maior.»*

Se as práticas que lesam o Estado são potenciadas pela perceção que o contribuinte tem da gestão que é efetuada dos impostos que pagam, o desconhecimento ou conhecimento superficial da aplicação dos tributos pode levar ao aumento destas práticas.

É nesta perspetiva mencionada pelo autor que entraremos no caso de estudo aqui mencionado, em que se estudará a potencialidade da Educação dos contribuintes como um meio para combater a fraude e a evasão fiscal.

## **1.2. Educação Financeira: um caminho para a Educação Fiscal**

A temática da Educação em temas de relevância económica ocupou também um dos âmbitos da OCDE, quando em 2005 publicou um documento de seu nome “*Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*”, dividido em 7 capítulos que abrangem temas como a definição da Educação Financeira, a sua importância, a sua contribuição para a eficiência do mercado e do bem-estar do consumidor e o papel dos intermediários financeiros. O documento em causa faz ainda relato de surveys aplicados aos consumidores acerca da sua literacia financeira, demonstra o estudo sobre o impacto que os programas da Educação Financeira nas poupanças e nos investimentos para a reforma, os efeitos nos comportamentos do indivíduo nas decisões financeiras da sua vida, como na obtenção de crédito ou no endividamento.

Num outro documento também emitido pela OCDE, no mesmo ano, *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*, pode ler-se no Princípio I.1 que « *Financial education can be defined as “the process by which financial consumers/investors improve their understanding of financial products, concepts and risks and, through information, instruction and/or objective advice, develop the skills and confidence to become more aware of financial risks and opportunities, to make informed choices, to know where to go for help, and to take other effective actions to improve their financial well-being”.*Financial education thus goes beyond the provision of financial

*information and advice, which should be regulated, as is already often the case, in particular for the protection of financial clients (i.e. consumers in contractual relationships).*<sup>2</sup>

Estas orientações da OCDE visam a saliência e o destaque que a Educação Financeira tem na vida dos cidadãos. Aliás, a especificidade é tal, que no Capítulo II do mesmo documento, no ponto 9 o documento salienta que esta Educação Financeira deve ter início nas escolas e que é de toda a relevância que este tipo de instrução seja dado o mais cedo possível às gerações mais novas.

As organizações internacionais como a OCDE reconhecem que a escola de hoje deverá ser cada vez mais um espaço partilhado, democrático, interativo na qual os alunos devem ter acesso às informações financeiras, aprender fazendo e estar em contacto com estas realidades, conteúdos aplicáveis ao dia a dia dos jovens, quando iniciam a sua vida ativa, no mundo do trabalho. Criaram-se “altares” e “nichos” quase invioláveis, tal como, durante muitos anos se verificou em relação aos currículos das disciplinas que se mantêm, grande parte deles, inalterados. Há necessidade de criar novas áreas curriculares ou criar novos conteúdos dentro das disciplinas já existentes. As necessidades dos alunos do século XXI não são as mesmas do século passado. A nossa sociedade tem sofrido ao longo dos últimos 20 anos transformações/evoluções extraordinárias, que tornaram pertinente a abordagem, em contexto escolar, nomeadamente as questões económicas e financeiras. Muitos foram já os debates, encontros, palestras formações e colóquio em torno do ensino e das novas práticas professores, pedagogos, psicólogos, gestores e economistas, acreditam na necessidade de adequar/adotar novos temas aos currículos e reformular outros, que abordem temas não só do interesse do novo público de alunos, mas também que lhes sejam úteis no seu dia a dia, que os instrua para a vida e também tenham um papel importante na instrução de seus progenitores, como acontece na questão ambiental. Os jovens são um excelente veículo de transmissão de conhecimento e muitos partilham com a família o que aprendem na escola, desde que motivados pelos pais e docentes.

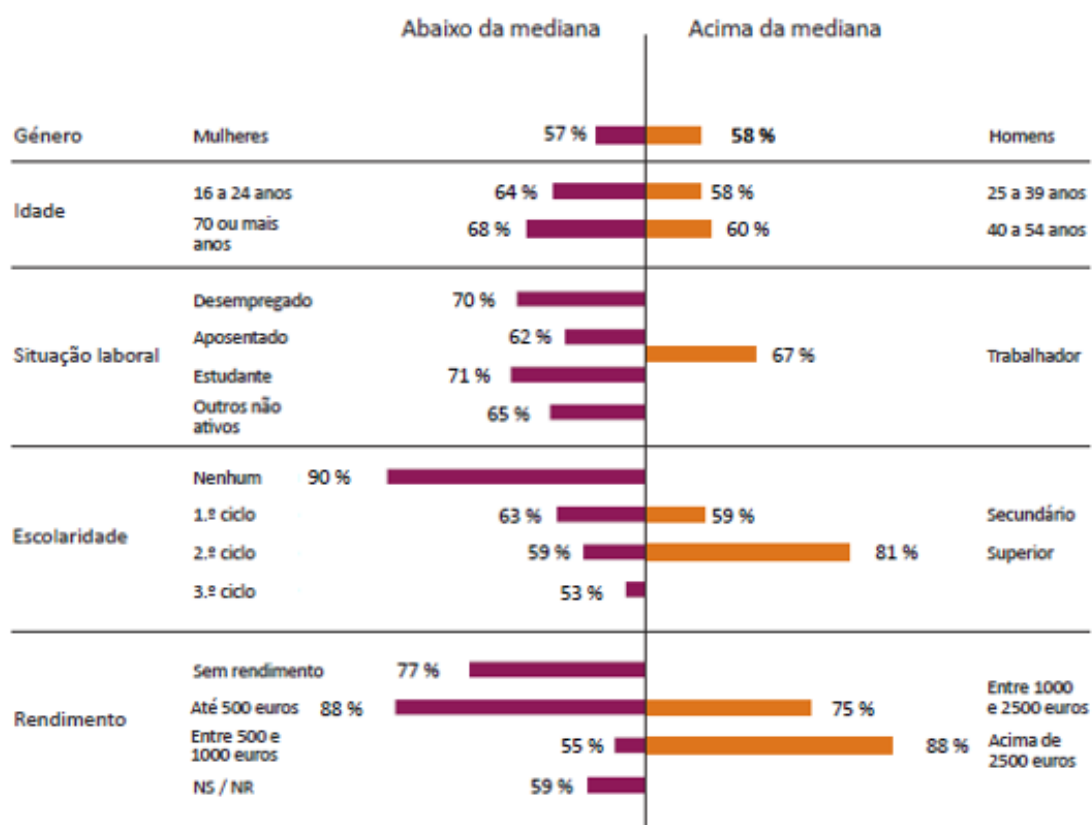
---

<sup>2</sup> Tradução livre do autor: A Educação Financeira pode ser definida como “o processo pelo qual consumidores/investidores financeiros aumentam o seu conhecimento sobre produtos financeiros, conceitos e risco e através de informação, instrução e ou conselhos objetivos, desenvolvem competências e confiança para se tornarem mais atentos aos riscos e oportunidades financeiras, para fazer escolhas informadas, para saber onde se dirigir para solicitar ajudar e para poder tomar outras ações efetivas para melhorar o seu bem-estar financeiro” A Educação Financeira vai para além da previsão da informação financeira e conselhos, que deve estar devidamente regulada, como é muitas vezes o caso, em particular para a proteção financeira dos clientes (i.e. consumidores nas relações contratuais). OCDE em *Recommendation on Principles and Good Practices For Financial Education and Awareness* (2005)

O Banco de Portugal liderou dois Inquéritos aplicados à população sobre a Literacia Financeira da População Portuguesa. O primeiro inquérito foi aplicado em 2010 e em 2015 foi novamente aplicado. Segundo informação oficial do Banco de Portugal o questionário foi constituído 102 perguntas de escolha múltipla e as entrevistas tiveram natureza presencial, porta-a-porta, abrangendo a totalidade do território nacional, contando com uma amostra de 1100 entrevistados, cuja idade mínima foi de 16 anos. Pode ler-se no *site* do Banco de Portugal que «Os resultados do 2.º Inquérito à Literacia Financeira de 2015 mostram que a inclusão financeira da população portuguesa é elevada, registando-se uma melhoria nestes indicadores face a 2010.»

Quanto às conclusões do estudo em questão, pode ver-se no Gráfico 2.1. um resumo da distribuição dos grupos populacionais com literacia financeira global inferior e superior à mediana.

**Gráfico 3.1** – Percentagem de entrevistados com índice de literacia financeira global inferior/ superior à mediana



**Fonte:** Banco de Portugal, Plano Nacional de Informação Financeira 2017 “Todos Contam”

Pode verificar-se que 58% dos homens entrevistados se encontram acima da média e 57% das mulheres entrevistadas se encontram abaixo deste nível. As faixas etárias que se encontram acima da mediana no que respeita ao conhecimento financeiro abrange dos 25 aos 54 anos. Esta estatística permite observar que a faixa etária que mais possui este tipo de conhecimento compreende pessoas em idade ativa de trabalho, pós estudos académicos e pré-reforma. Quanto à situação laboral que supera a mediana, encontra-se a classe do trabalhador, sendo na verdade a única, visto que todas as outras classes identificadas apresentam um valor inferior à mediana entre os quais desempregado, aposentado, estudantes e outros não ativos. Acerca do nível de escolaridade dos inquiridos, acima da mediana encontra-se as pessoas com o Ensino Secundário e Ensino Superior, os níveis de escolaridade mais baixos todos eles possuem um nível de conhecimento consideravelmente inferior à mediana, por exemplo, para os inquiridos que não possuem qualquer nível de escolaridade, 90% encontra-se abaixo da mediana. Este ponto é crucial para a análise do estudo em causa, ora se os inquiridos que possuem níveis de escolaridade mais baixos são os que possuem menos literacia financeira global, serão também os que menos possuem Educação Fiscal, visto que as iniciativas que decorreram e os níveis mais aprofundados deste conhecimento são inseridos mais a nível secundária e académico, com as disciplinas vocacionadas para a área da economia, fiscalidade, gestão, entre outras da especialidade, que no seu currículo tomam em conta estas temáticas. Para os restantes grupos populacionais que possuem nenhuma escolaridade ou até ao 3º ciclo, existe grande oportunidade de melhoria neste campo. Como aliás se depreende do gráfico supra, quanto maior é o nível de escolaridade, maior é o nível de literacia financeira, sendo esta divisão observável ainda ao nível da distinção entre o 1º e o 2º ciclo e o 2º e o 3º ciclo.

Se é possível desta análise verificar que a Literacia Económica é tanto maior quanto o grau de escolaridade, pode extrapolar-se para a análise em causa que a Educação Escolar contribui largamente para o espectro de Educação Económica que os cidadãos irão possuir no futuro. A grande relevância de introduzir nos anos de escolaridade mais primários conteúdos que contribuam para a Educação Fiscal e Económica é a de ter no futuro adultos mais informados, cultos e predispostos a acomodar a aceitar a relevância do Sistema Fiscal.

### 1.3. Educação Fiscal para o combate da fraude e evasão fiscal

É na temática da Educação Fiscal como ferramenta e base para o combate da fraude e da evasão fiscal que se desenvolve o real concerne deste estudo.

A atuação a nível da prevenção, utilizando como meio a educação fiscal. Como definido na *Red de Educación Fiscal*, «*La Educación Fiscal es un proceso de enseñanza y aprendizaje que persigue desarrollar desde la educación fundamental hasta la Universidad, actitudes de compromiso frente al bien común y a las normas que regulan la convivencia democrática, poniendo de relevancia el sentido social de los impuestos y su vinculación con el gasto público, y el perjuicio que conlleva el fraude fiscal y la corrupción.*»<sup>3</sup>

A sensibilização dos contribuintes quanto aos papéis ativos do Estado e à aplicação dos tributos pagos pelos mesmos é um ponto de partida para a prevenção da prática de atos ilícitos a nível do contributo dos contribuintes.

Tal como escrito por Nuno Pombo (2007:53) «A infração fiscal é, como não pode deixar de ser, uma ação humana, imputável directamente à vontade do agente e violadora da norma penal fiscal.»

Muitas têm sido as teorias publicadas acerca das motivações que levam o contribuinte a praticar atos de fraude fiscal e planeamento fiscal abusivo. Tal é a necessidade de controlo destas práticas por parte do Estado que é de fácil observação o papel que o mesmo vem a desocupar na aplicação da lei fiscal e a sua passagem para a esfera do contribuinte, sendo que o Estado passou a ter uma função mais reguladora e auditora ao nível da verificação desse cumprimento por parte do contribuinte. Saldanha Sanches (2010) refere que a fraude

---

<sup>3</sup> Tradução livre do autor: A Educação Fiscal é um processo de ensinamento e aprendizagem que se pretende promover desde a Educação Básica até à Universidade, atitudes de compromisso no que concerne o bem comum e as normas de convivência democrática, dando relevância ao sentido social dos impostos e a sua vinculação com os gastos públicos, e os problemas que advêm da fraude fiscal e da corrupção. Consultado em <http://www.educacionfiscal.org/pagina/que-es-la-educacion-fiscal> em 12/03/18

fiscal existe em unísono com o cumprimento das obrigações fiscais e que desta forma a sua presença é sentida na globalidade dos sistemas.

No estudo do Prof. Dr. Carlos Baptista Lobo (2009:20), existe um ponto de políticas que visam regular o relacionamento entre a Administração Tributária e os contribuintes onde é salientada 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.»

No cenário de estudo apresentado, a proposta é atuar diretamente sobre a vontade do agente fazendo-o entender que a angariação de receitas por parte do Estado é inevitável para a manutenção do equilíbrio e saúde fiscal.

Conforme Palma e Pita (2016:4)

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

Neste sentido, importa delinear que os cidadãos que possuem clara perceção dos *inputs* de que beneficiam dos serviços públicos aceitam com maior facilidade o pagamento do tributo pelo facto de beneficiarem de maior qualidade dos referidos serviços.

Segundo Costa e Machado (2016:454), os cidadãos são levados a resistir aos impostos se perceberem que o sistema fiscal é injusto, levando assim ao aumento dos níveis de evasão e fraude fiscal. É importantíssimo destacar a formação cívica dos contribuintes e o ambiente cultural que os rodeia como fatores determinantes na decisão de praticar ou não este tipo de atos.

Se a direção tomada pelo Estado para o cumprimento das obrigações fiscais recaí cada vez mais sobre o contribuinte quer na responsabilidade declarativa de rendimento, quer na própria liquidação do imposto, neste caso a autoliquidação do imposto, a necessidade de

informar e formar os contribuintes para agir em consciência e não procurar formas de interpretação distinta das normas da lei nem artifícios para o incumprimento da mesma. Sendo o Sistema Fiscal Português um caso de complexidade fiscal, associada a uma série de burocracias e uma enorme volatilidade das leis fiscais, a necessidade de acompanhamento de informação é tal que grande parte dos contribuintes vê-se obrigado a recorrer a profissionais da área para conseguirem cumprir corretamente as suas obrigações fiscais.

A Educação Fiscal é crucial e transversal aos vários contribuintes, independentemente da fase da vida em que se encontram, isto é, a nível escolar, os mais jovens que apesar de ainda não serem contribuintes ativos na medida em que ainda não pagam impostos, são talvez o veículo condutor mais poderoso que o Estado poderá utilizar para propagação da mensagem. Ora veja-se, a educação fiscal que incide sobre as gerações mais novas irá promover cidadãos instruídos que serão um dia contribuintes ativos e realizarão o seu papel na sociedade de forma mais consciente e ainda são poderosos atores de informação na medida em que transmitem ativamente a mensagem às gerações mais velhas.

Neste sentido, importa estudar os países cujas políticas educacionais ao nível da fiscalidade são mais relevantes como em Espanha e Brasil, onde existem programas de educação obrigatórios que visam a promoção da Educação Fiscal para a sensibilização dos contribuintes da finalidade e destino dos tributos pagos e para a redução das práticas de corrupção.

O objetivo final da Educação Fiscal deverá sempre ser a criação de uma relação de harmonia entre o Estado e os contribuintes, visto que a sua solidez irá contribuir para a saúde do sistema fiscal e dos próprios contribuintes que, se entenderem plenamente a sua função no sistema fiscal irão encarar o seu papel como forma de um contributo para um Sistema Fiscal saudável da qual fazem parte integrante e essencial.

## **1.4. Educação Fiscal – Estudo comparativo**

### **1.4.1. A Educação Fiscal no Brasil**



O Brasil tem sido pioneiro na aderência a programas de Educação Fiscal. Conforme ressalva Grzybovski e Hann (2006:9)

[n]o 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”.

Para atacar a causa-raiz desta problemática política de não pagamento de impostos adotada pelos contribuintes brasileiros, identificou-se a falta de informações relevantes sobre a aplicação dos tributos por parte do governo, como uma das principais causas.

Deu-se o início da criação de programas de Educação sobre a fiscalidade, sendo que em 1969 foi lançada a primeira ação educativa da administração denominada a “operação bandeirante”, onde os agentes tributários dinamizavam o não pagamento de multas.

Uma das primeiras ações fiscais decorreu entre 1971 e 1980, denominado de O Programa Contribuinte do Futuro, cujo principal objetivo foi a consciencialização dos estudantes sobre os fins sociais dos impostos. Neste programada foram principalmente desenvolvidas iniciativas como a distribuição de livros aos estabelecimentos de ensino promovendo assim aos alunos e professores momentos para abordar a temática.

Os estabelecimentos de ensino começaram também a dar passos na implementação de trabalhos sobre esta área nos anos 1980 e início dos anos 1990. Em 1995, iniciou-se uma promoção de seminários por parte do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias onde foram levantados temas como administração tributária, nos quais foi sendo dado destaque à introdução nas instituições de ensino de programas que levassem ao conhecimento e consciencialização dos temas fiscais, alertando para a importância da cidadania e das formas de o exercer com vista ao alcance do bem comum. (Pnef, 2002).

Com a crescente dinamização destas temáticas, em 1997 o Conselho Nacional de Política Fazendária aprovou a constituição de um grupo de trabalho constituído por representantes do Ministério das Finanças para a promoção da Educação Tributária cujo principal objetivo era “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implementação de um programa nacional permanente de educação tributária” e “acompanhar as atividades do grupo Educação Tributária nos Estados” (Pnef, 2002).

Em 1999, denomina-se o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), onde foram também integrados os representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação. Este programa visa o desenvolvimento da consciência da sociedade para as propriedades socioeconômicas do tributo e da forma de gestão daquilo que são os recursos públicos através da promoção da participação dos cidadãos no acompanhamento dos gastos públicos e da atuação dos administradores.

O PNEF contempla estudantes do ensino fundamental, médio, superior, mas também a sociedade na sua abrangência geral, não sendo o seu *scope* limitado (PNEF, 2015).

A missão do programa é “Compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social.”

Para ser suficientemente abrangente este programa foi dividido em cinco módulos sendo que cada um deles é direcionado para um determinado público-alvo, sendo que se encontram divididos da seguinte forma:

- Módulo I: direcionado para crianças do ensino básico, com envolvimento de alunos do 1º ao 3º ciclo;
- Módulo II: adolescentes que frequentam o ensino médio;
- Módulo III: servidores públicos;
- Módulo IV: estudantes do ensino universitário e grau superior;
- Módulo V: sociedade em geral.

Esta diferenciação resultou na constituição de quatro cadernos em que cada um abrange uma temática considerada relevante para a obtenção dos resultados esperados do programa. Os Cadernos são:

- 1 - A Educação Fiscal no Contexto Social, onde são abordadas as normas e diretrizes do Programa, os seus objetivos e a sua amplitude no contexto da Educação Fiscal;
- 2 - Relação Estado-Sociedade, que destaca a vida em sociedade e a sua organização;
- 3 – Sistema Tributário Nacional, que ressalva a relevância do tributo na atividade financeira do Estado para a melhoria das condições de vida do cidadão e manutenção de políticas públicas;

#### 4 – Gestão Democrática dos Recursos Públicos, dá relevância ao orçamento e ao compromisso social.

Este programa, didático e em constante movimento, permite apreender a forma pela qual se pretende estabelecer uma relação mais próxima e “viva” com os contribuintes.

A par do programa decorrem ainda outras iniciativas que visam a mesma finalidade e objetivos de promoção da Educação Fiscal. Veja-se a título de exemplo:

- Programa “Nota Fiscal Paulista”: criado em 2007, este projeto visou o estímulo à entrega do documento fiscal nas compras dos cidadãos por forma a aumentar a arrecadação de impostos nos setores que mais fogem aos impostos. Este funciona como moeda de troca, dá aos contribuintes incentivos para que o mesmo esteja mais consciencializado e ativo na procura de receitas para o Estado. Existe um portal disponível e acessível a todos os cidadãos onde os mesmos podem controlar as notas fiscais lançadas e os créditos que daí advieram<sup>4</sup>. Após o lançamento desta iniciativa, outras advieram seguidas por outros Estados e que seguiram o mesmo molde de projeto, entre os quais o programa *Nota Fiscal Alagoana*, *Nota Legal*, *Sua Nota Vale Dinheiro*;

- Iniciativa “A Receita Federal convida: conheça nossa Aduana”: é um programa que visa a realização de visitas às Unidades da Receita Federal que prestam serviços aduaneiros e tem como principal objetivo prestar esclarecimentos à sociedade sobre o papel do Ministério da Fazenda na proteção da economia e da sociedade nacional, através do uso das receitas federais. Esta iniciativa encontra-se ao dispor de todos os cidadãos e encontra-se presente no Ceará, Distrito Federal, Espírito Santos, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo;

- O “Atendimento Orientado (AO) : com uma ressalva para os resultados alcançados conforme notícia do governo<sup>5</sup>, no ano de 2017, as plataformas de serviços que prestam serviços aos cidadãos, mais precisamente 180 milhões de serviços apenas em 2017. Estes atendimentos abrangem Portal e-CAC, atendimento presencial, Auto atendimento orientado, Conveniadas, Receita Fone e Fale Conosco, sendo que todos eles são canais disponibilizados

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/login.aspx?ReturnUrl=%2f> (3 de Junho de 2018)

<sup>5</sup> Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/janeiro/atendimento-da-receita-federal-se-destaca-com-excelentes-resultados-em-2017> Consultado a 13/06/2018

aos contribuintes para alcançarem da forma mais rápida, prática e conveniente a Fazenda Tributária;

- O “Leãozinho”: site interativo com conteúdos adaptados para crianças que visam, através de um design atrativo e estimulante, acender a curiosidade e conhecimento acerca da Educação Fiscal. O mesmo divide-se em Biblioteca, Escola, Casa dos Poderes, Cine Teatro, Parque e Vila Esperança, onde em cada um destes “postos” existe uma diversidade de jogos, histórias e até mesmo aulas que de uma forma divertida passam valiosas mensagens ao público mais novo.

Em suma, o Brasil tem-se destacado pela quantidade de iniciativas no âmbito fiscal que tem promovido e mantendo ao longo do tempo, tentando abranger diversas faixas etárias e grupos populacionais.

#### **1.4.2. A Educação Fiscal em Espanha**

Analisaremos agora o caso de Espanha que, ainda que em fase embrionária, tem sido um dos países a implementar e aderir a variadas práticas que visem a promoção da educação fiscal dos contribuintes do país.

Para promover e dinamizar esta temática junto do público, detêm hoje um *Portal de Educação Cívico-Tributária*<sup>6</sup>, gerido pela Administração Tributária Espanhola, que tem como objetivo a transmissão de conhecimento aos jovens das matérias fiscais e da sua importância e papel para a manutenção do equilíbrio social.

Neste sentido, este portal que alia a Agência Tributária com o Instituto de Estudos Fiscais vem responder à necessidade de que os jovens não estejam alheios às obrigações e deveres que terão de enfrentar no futuro por naquele momento não estarem a exercer uma atividade económica. Na perspetiva de Espanha, é desde cedo que os jovens enfrentam decisões económicas e é necessário torná-los conscientes do esforço tributário que terão que fazer em prol de uma sociedade que lhes fornecerá serviços públicos e uma sociedade equitativa e não apenas um mero pagamento de impostos. Conforme descrito no *site* da agencia tributaria española «No cabe duda de que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara adecuadamente a los niños y jóvenes de la sociedad española en el hecho fiscal, como se

---

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/HomeEducacion\\_es\\_ES.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/HomeEducacion_es_ES.html)

viene haciendo en otros países (entre otros, Reino Unido, Suecia, Noruega y Estados Unidos). Incorporarían las pautas de conducta propias de individuos que de adultos van a vivir en una cultura democrática que hace de la solidaridad tributaria uno de los pilares básicos del modo de organizar su convivencia social.»<sup>7</sup>

É promovida a responsabilidade fiscal e o desincentivo às práticas ilícitas, sendo efetuada uma ativa promoção ao civismo e não só à educação. Entende-se que os principais objetivos destes programas no seio das crianças e dos jovens é a correta identificação dos bens e serviços públicos. Valorizam o conhecimento e percepção do que é o valor económico, as fontes de financiamento, os direitos e as responsabilidades que abrangem a vida fiscal e que regulam a relação entre o estado e o contribuinte.

As iniciativas desenvolvidas pelo Estado no âmbito da Educação Fiscal, tiveram o seu início nos anos 80, onde foi publicado um livro da autoria do Ministério das Finanças, chamado *La Hacienda de Todos (1980)*, que consagrava as principais diretrizes da Constituição Espanhola, seguindo-se a publicação de uma segunda obra, *El Puente (1985)*, que explanava o porquê dos impostos.

Em 1994, a Unidade Especial para o Estudo de Fraude elaborou diretivas e recomendações no Relatório Sobre a Fraude em Espanha acerca da importância de introduzir temas relativos à Educação Fiscal no plano de educação. Foi então constituído um grupo de trabalho juntamente com a Autoridade Tributária que elaborou a revisão do programa escolar vigente.

A 4 de Fevereiro de 2005, foi apresentado pelo Ministério das Finanças o Plano de Prevenção da Fraude Fiscal, que veio consolidar o programa de Educação Cívico-Tributária, cujo público-alvo incidiu sobre crianças, jovens e professores.

Surgiram as “Jornadas de Portas Abertas” nas repartições de finanças que tiveram uma aderência significativa, conjuntamente com um programa cuja principal temática incide sobre a educação tributária.

---

<sup>7</sup> Tradução livre do autor: Não há dúvida de que a conduta fiscal adulta será distinta caso exista uma educação fiscal adequada a crianças e jovens sobre o paradigma fiscal da sociedade Espanhola, como se vem a verificar noutros países (entre outros, Reino Unido, Suécia, Noruega e Estados Unidos). A incorporação de disciplinas próprias que eduquem indivíduos que em adultos vão viver numa conduta democrática que faz da solidariedade tributária um dos pilares básicos do modo de organizar a convivência social. Disponível em: [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion\\_es\\_ES.html](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/InformacionEducacion_es_ES.html) - Consultado a 30-06-2018

### **1.4.3. A Educação Fiscal em Portugal**

A implementação de programas de Educação Fiscal em Portugal tem um histórico reduzido e, na minha perspetiva insuficiente, para a complexidade do Sistema Fiscal que este país possui.

Aconteceu em 2007 uma exposição sobre impostos no Ministério das Finanças, que foi posteriormente estendido a outras regiões do país. Foi nesta dinâmica que foi dado o impulso ao Projeto de Educação Fiscal. Desde a produção de materiais gráficos e didáticos, à entrega de panfletos e à realização de jogos educativos, algumas destas iniciativas pretendiam alavancar a cidadania fiscal e a proximidade entre o Estado e o contribuinte. A alavancagem de iniciativas de Educação Fiscal em Portugal surge com a necessidade de consciencializar os cidadãos para a importância do Estado e da relação estabelecida com os contribuintes, mas também com a visão de prevenção de práticas de fraude e evasão fiscal.

Ao nível da literatura criada sobre a temática em causa, podem destacar-se quatro obras sendo elas:

- “Era uma vez no Planeta do Respeito por Todos”, livro da autoria de funcionários da AT destinado a crianças e jovens dando destaque às problemáticas que advêm do não pagamento de impostos;
- “Impostos: Noções Essenciais” escrito pelo Dr. José Hermínio Paulo Rato Rainha, Subdiretor-Geral dos impostos que, conforme o próprio nome indica, contém temas introdutórios acerca do funcionamento da máquina fiscal e dos impostos que a constituem;
- “Os Pesadelos Fiscais de Porfírio Zap” livro da autoria de José Carlos Fernandes revestem a forma de banda desenhada revelando como seria o caos no mundo no caso de ocorrer o não pagamento dos impostos. Através de algumas referências humorísticas, o livro foi disponibilizado em bibliotecas escolares e usado como meio de apoio a seminários e reuniões promovidas pela DGI;
- “Tax Bem! O Jogo da Educação Fiscal que é um jogo de tabuleiro com questões educativas relativas a temas de cidadania fiscal tais como deveres e direitos dos cidadãos e finalidade dos tributos;

Pode depreender-se que estas iniciativas, ainda que insuficientes e pouco desenvolvidas para surtirem o efeito pretendido de consciencialização cívica acerca dos impostos, são um alerta de que a AT está cada vez mais consciente da importância do desenvolvimento destas temáticas, principalmente no que concerne a crianças e jovens.

Pode ler-se, na atualidade, no Relatório de Atividades Desenvolvidas do “Combate à Fraude e Evasões Fiscais e Aduaneiras” de 2016, em que na medida em curso de âmbito institucional, n.º 97, se encontra, «*Concretizar, em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a cidadania fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de educação para a cidadania fiscal.*»

Por forma a clarificar quais as ambições presentes e futuras do Ministério da Educação no âmbito da Educação Fiscal, o mesmo refere “*A Direção-Geral da Educação não tem implementado iniciativas/projetos no âmbito da Educação Fiscal. De referir que existem disciplinas no atual currículo, designadamente a disciplina de Economia, onde os impostos são abordados para explicar as principais políticas económicas e sociais do Estado.*”<sup>8</sup>.

Decorre um projeto de investigação cuja incidência é a Lusofonia e a Educação Fiscal, patrocinado pela Ordem dos Contabilistas Certificados e pelo Governo de Angola. O mesmo integra-se numa investigação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, do Centro de Investigação de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, e do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde, em colaboração com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra e a Faculdade de Economia de Coimbra. Este projeto de investigação que se pretende alavancar tem como objetivo a troca de experiências e a apresentação de um Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal, através de protocolos e sinergias com os Ministérios da Educação e Finanças.

Foram já publicadas três obras educativas no âmbito da referida investigação, sendo elas, “A Joanhina e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal para Crianças”, da autoria de Clotilde Celorico Palma, “A Joanhina e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal para adolescentes” da autoria de Ana Maria Rodrigues e “A Joana e os Impostos – Uma história de Educação Fiscal na Universidade” da autoria de Cidália Marta da Mota Lopes. A trilogia de obras já publicadas certifica-se que todas as faixas etárias desde crianças a adolescentes

---

<sup>8</sup> Resposta dada pelo Ministério da Educação por email, cujo conteúdo integral se encontra no Apêndice 1 para consulta

são abrangidas numa explicação adequada à faixa etária que ocupam, sobre os impostos e o Sistema Fiscal, com linguagem simples e acessível por forma a tornar o tema mais apelativo. Sendo o Sistema Fiscal Português um sistema fiscal de elevada complexidade, cuja atualização de normas e leis é constante, é quase impossível certificar que a maioria dos contribuintes acedem tempestivamente às informações por forma a cumprirem corretamente as obrigações fiscais que lhe estão incumbidas.

Existe a necessidade de reforçar e aumentar estas práticas para garantir que os contribuintes têm à sua disposição para tomar decisões conscientes no desempenho do seu papel fiscal.

## **1.5. Evolução dos níveis de fraude e evasão fiscal nos países**

### **1.5.1. Impacto da instrução dos contribuintes no cumprimento de obrigações fiscais**

Na realização do presente estudo, será crucial analisar a relação que existe entre os níveis de carga fiscal nos países que constam da análise e a prática de atos de fraude e evasão fiscal com o nível de Educação Fiscal dos mesmos países.

Se o conhecimento alargado e aprofundado do Sistema Fiscal permitir uma redução das práticas conscientes de fraude e evasão fiscal, os custos para a instrução da sociedade seriam muito menores que os custos que atualmente se encaram pelo acontecimento de tais práticas.

Conforme Saldanha Sanches (2010:62),

[n]um sistema fiscal racional, não afectado pelas irracionalidades das pessoas e das leis, ou pelas distorções introduzidas na lei pelos grupos de pressão, e dirigido a um universo de contribuintes sem qualquer esforço para reduzir a sua carga tributária, o planeamento fiscal seria uma redundância.

No entanto, este mundo ideal não existe: os sujeitos passivos, mesmo num clima global de aceitação do poder tributário do Estado, sem o qual os impostos não poderiam ser cobrados, e mesmo quando são avessos ao risco e por isso recusam as práticas ilegais (...) procuram sistematicamente reduzir a sua tributação.



Se o contribuinte, ainda que consciente da importância dos impostos e das consequências nefastas que o seu não pagamento trazem à sociedade, procura diversas manobras para reduzir ou omitir o pagamento dos seus tributos, resta entender se este nível de conhecimento é proporcional ao nível das práticas de fraude e evasão fiscal. É sabido que mesmo uma instrução global de toda a sociedade sobre esta temática não resolveria todos os problemas ao nível da perceção fiscal e da própria mentalidade do contribuinte, mas poderá ser uma forma de impactar a perceção de uma parte da sociedade, especialmente ao nível das gerações mais novas.

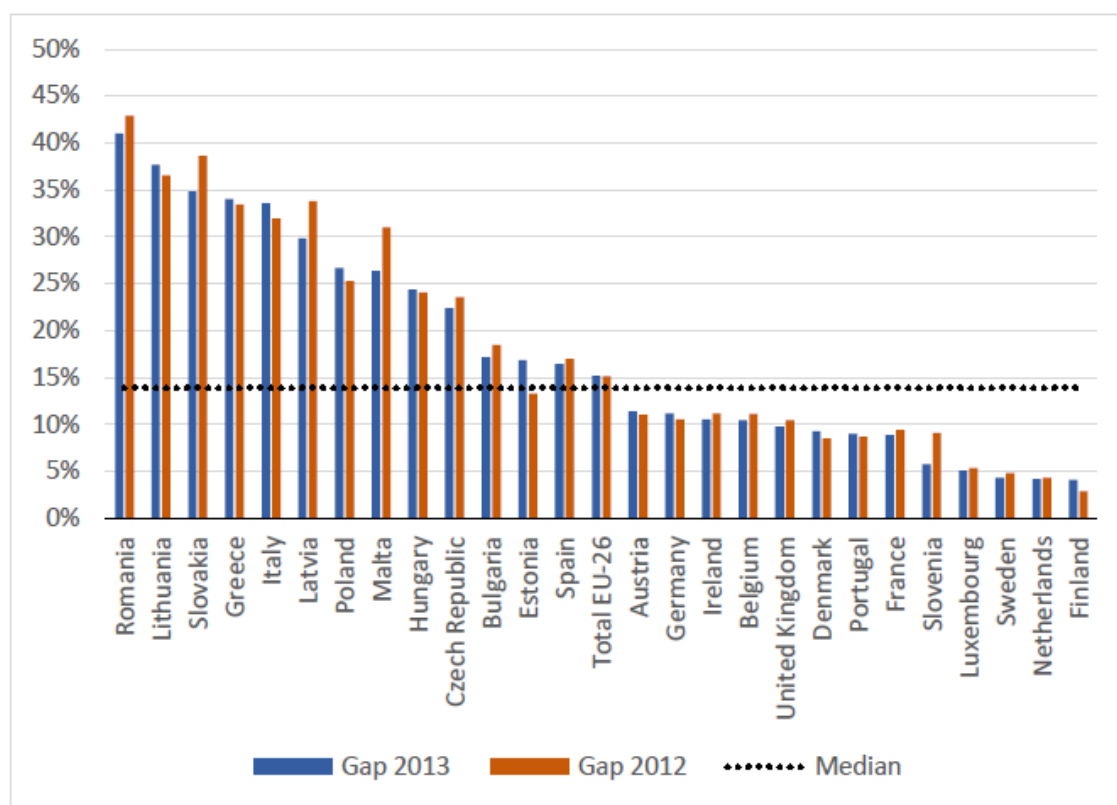
### **1.5.2. Carga Fiscal e efeito nos níveis de fraude e evasão fiscal em Portugal, Espanha e Brasil**

As informações oficiais sobre esta temática são escassas pelo que a análise e a formação de conclusões será realizada com base em indicadores disponibilizados pelo INE, OCDE, CEPAL e estudos da especialidade.

Por forma a tentar estabelecer uma relação entre o nível de Educação Fiscal e o nível de Fraude e Evasão Fiscal dos países que aqui se selecionaram como objeto de estudo, Brasil, Portugal e Espanha, utilizei indicadores como o “VAT GAP”. Este indicador representa o nível de fraude e evasão fiscal ao nível do IVA. Ainda que se possa entender este indicador como limitativo por apenas se remeter à análise de um único imposto, veja-se que a fatia de receita fiscal dos países que corresponde ao IVA é bastante representativa e o seu peso bastante relevante.

Em 2017, a receita total que adveio de impostos foi de 42.211,4 Milhões de Euros, sendo que 16.001,4 Milhões de Euros provenientes do IVA, tornando em Portugal o imposto mais representativo na constituição de receita pública.

**Gráfico 3.2 - VAT GAP nos 26 países da EU, 2012-2013**



**Fonte:** *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*. Comissão Europeia (2015)

Segundo o gráfico *supra*, publicado no *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*- em setembro de 2015 pela Comissão Europeia, o VAT GAP médio nos países 26 da União Europeia nos anos de 2012 e 2013, é de cerca de 15%. Ao analisarmos a distribuição do VAT GAP para estes países, pode verificar-se que Portugal ocupa o 6º lugar nos países com um nível de fraude e evasão fiscal, ao nível do IVA, representado cerca de 8% do PIB em 2012. É importante para o estudo que aqui se desenvolve verificar que Espanha ocupa uma posição bastante mais afrente no ranking com cerca de 18% do VAT GAP, ocupando assim o 14º lugar.

Ora, Espanha, conforme apresentado no estudo em causa, tem vindo a desenvolver algumas iniciativas de Educação Fiscal, até mais que Portugal. No entanto, enfrenta um VAT GAP substancialmente mais elevado que Portugal. Apesar deste indicador ser já um ponto a ter em conta para a análise em questão, é ainda insuficiente visto que apenas incide sobre um imposto e que não contempla o Brasil em termos comparativos.

No entanto, na tentativa de encontrar uma métrica comparável para o Brasil, segundo a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>9</sup>, «Es por ello que la evasión tributaria constituye uno de los principales puntos débiles de las economías de América Latina. La CEPAL estima que en 2015 ascendió a un monto equivalente a 2,4 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) regional en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y 4,3 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma 340.000 millones de dólares (6,7% del PIB en total).»<sup>10</sup>

Neste sentido, apura-se que 2,4% do PIB regional é IVA abrangido por práticas de evasão fiscal. Mais, a mesma entidade faz uma ressalva incrível para o estudo em causa. Lêa-se no mesmo documento «De acuerdo con la CEPAL, para combatir la evasión se requieren cambios administrativos en las estructuras tributarias de los países para mejorar la recaudación y la progresividad, dados los elevados niveles de informalidad, pobreza y desigualdad socioeconómica, la pobre calidad institucional y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes.»<sup>11</sup>

Ora, a importância da consciência e da Educação Fiscal dos contribuintes como combate à Fraude e Evasão Fiscal é também reconhecida pela CEPAL como um dos alicerces fundamentais.

Em termos mais gerais, a CEPAL publicou a distribuição entre a arrecadação da receita tributária e a evasão de impostos estimada é a que se apresenta o quadro *infra*.

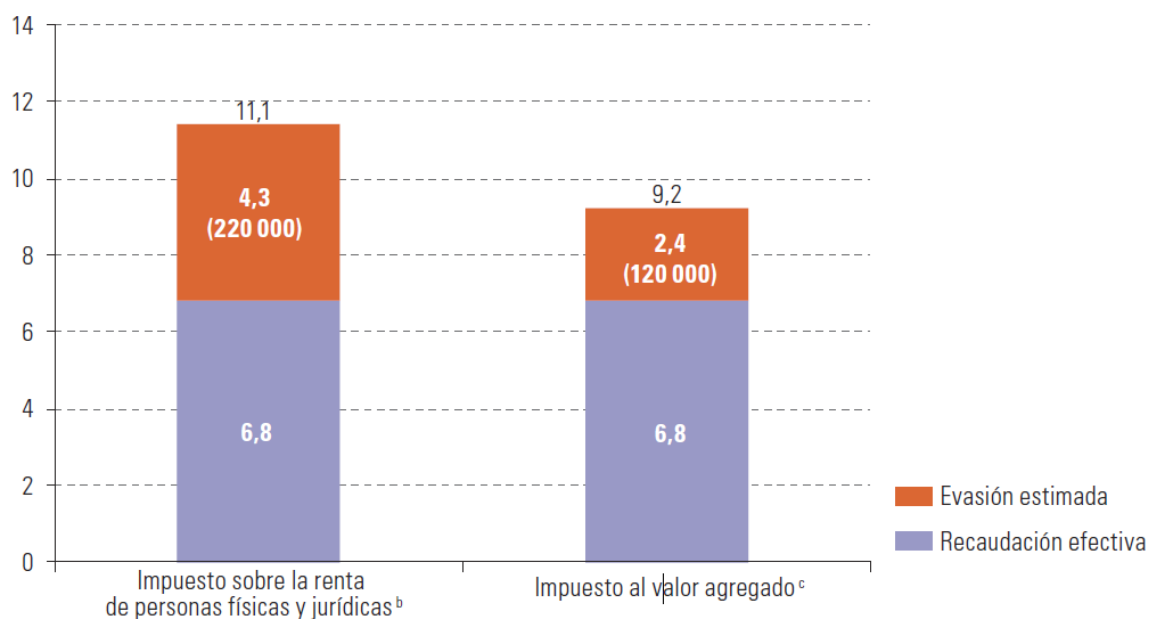
---

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.cepal.org/es/noticias/evasion-fiscal-america-latina-llega-340000-millones-dolares-representa-67-pib-regional>. Consultado a 04/10/2018

<sup>10</sup> Tradução livre do autor: É por isso que a evasão fiscal é uma das principais fraquezas das economias latino-americanas. A CEPAL estima que, em 2015, o montante equivale a 2,4 pontos percentuais do produto interno bruto regional (PIB) no caso do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e 4,3 pontos do PIB no caso do imposto sobre o rendimento, que equivale a 340.000.000.000 de dólares (6, 7% do PIB total).

<sup>11</sup> Tradução livre do autor: De acordo com a CEPAL, para combater a evasão, são necessárias mudanças administrativas nas estruturas fiscais dos países para melhorar a recolha e o agravamento, tendo em vista os elevados níveis de informalidade, pobreza e desigualdades socio-económicas, A má qualidade institucional e a baixa conscientização e a educação tributária dos contribuintes.

**Gráfico 3.3-** Arrecadação Tributária e Evasão de Impostos Estimada em 2015 em percentagem do PIB e em milhões de dólares nos países da América Latina



Fonte: CEPAL<sup>12</sup>

O gráfico 3.3 abrange os países da América Latina, sendo eles Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Salvador, Guatemala, México e Perú e reflete a receita efetiva de tributos e a evasão tributária estimada, em percentagem do PIB.

Na primeira coluna pode observar-se que o imposto sobre o rendimento de pessoas físicas e jurídicas teve uma arrecadação efetiva de 6,8% do PIB, que representa uma evasão estimada de 4,3 % do PIB, este valor representa uma enorme fatia de impostos sobre o rendimento não entregues ao Estado.

No que concerne ao imposto de valor acrescentado, percentagem do PIB estimada para evasão fiscal é de 2,4 %, correspondendo a 120.000 milhões de dólares para os países da América Latina. Já para Portugal, nos anos de 2012 e 2013, segundo o Eurostat, no seu estudo de VAT GAP 2013, o VAT GAP estimado em milhões de euros é de 1.335 e para Espanha de 11.610. O PIB do Brasil em 2015 foi de 1.799.705 milhões de dólares<sup>13</sup>, ora se

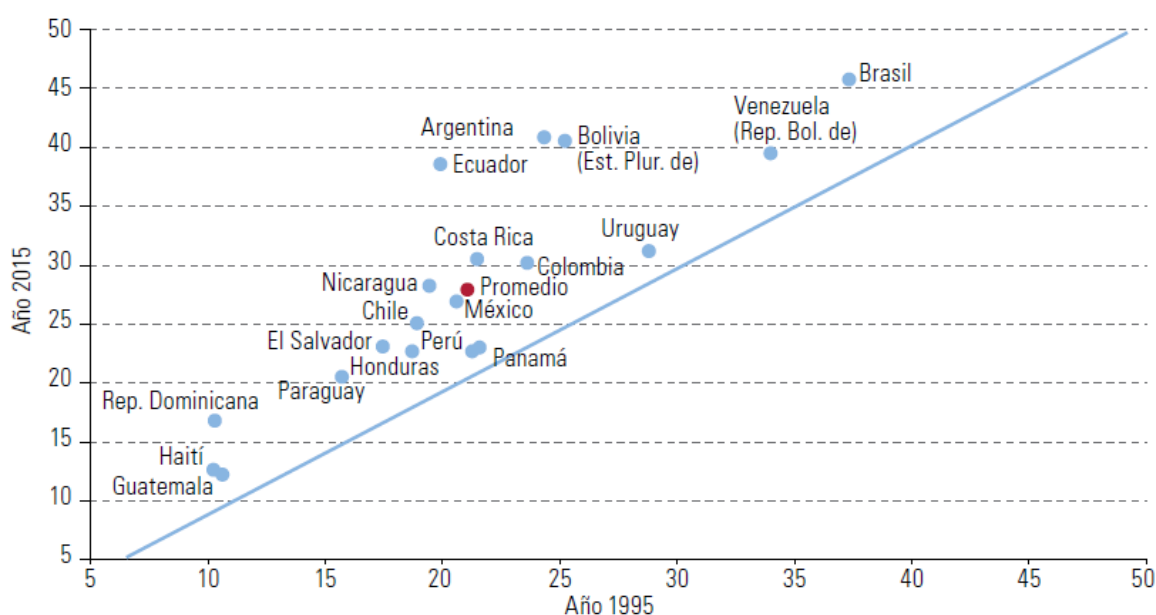
<sup>12</sup>Disponível em: <https://www.cepal.org/es/noticias/evasion-fiscal-america-latina-llega-340000-millones-dolares-representa-67-pib-regional> Consultado a 04/10/2018

<sup>13</sup> Disponível em : <https://countryeconomy.com/gdp/brazil> Consultado a 07/10/2018

aplicarmos a taxa média estimada de evasão sobre o IVA dos países da América Latina de 2,4 %, refletiria cerca de 43.192 milhões de dólares na fuga deste imposto.

Ainda que estes indicadores sejam concebidos com recurso a estimativas, estes valores têm que se ter em conta para proferir uma análise quanto ao peso da evasão fiscal nos países.

**Gráfico 3.4-** Gasto público por países da América Latina entre 1995 e 2005 (% PIB)

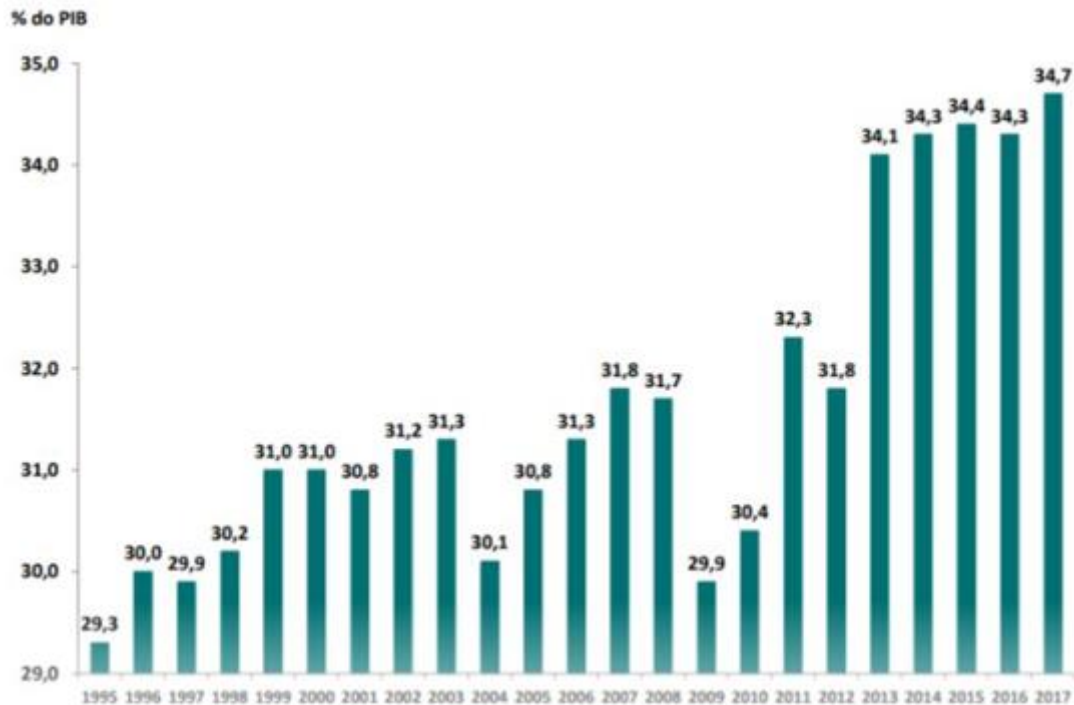


**Fonte:** CEPAL-Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (2018:89)

Como é possível observar no gráfico 3.4., ao nível do gasto público dos países da América Latina, o Brasil é quem ocupa o lugar de destaque nos períodos considerados, sobrepondo-se claramente a todos os outros países em análise. Neste sentido, verifica-se que em 1995 ocupava cerca de 37% do PIB do país e em 2015 revela mais de 45% do mesmo, registando uma tendência de crescimento. Se os gastos do país estão a crescer, a sua necessidade de financiamento e de recolha de receitas será diretamente proporcional a essa mesma tendência.

Segundo dados do INE, em 2017, a carga fiscal em Portugal fica abaixo da média da UE, mais precisamente 34,6% do PIB vs. 39,3% do PIB, comparativamente com os restantes países da União Europeia.

**Gráfico 3.5-** Evolução da carga fiscal em Portugal entre 1995 e 2017 (% PIB)

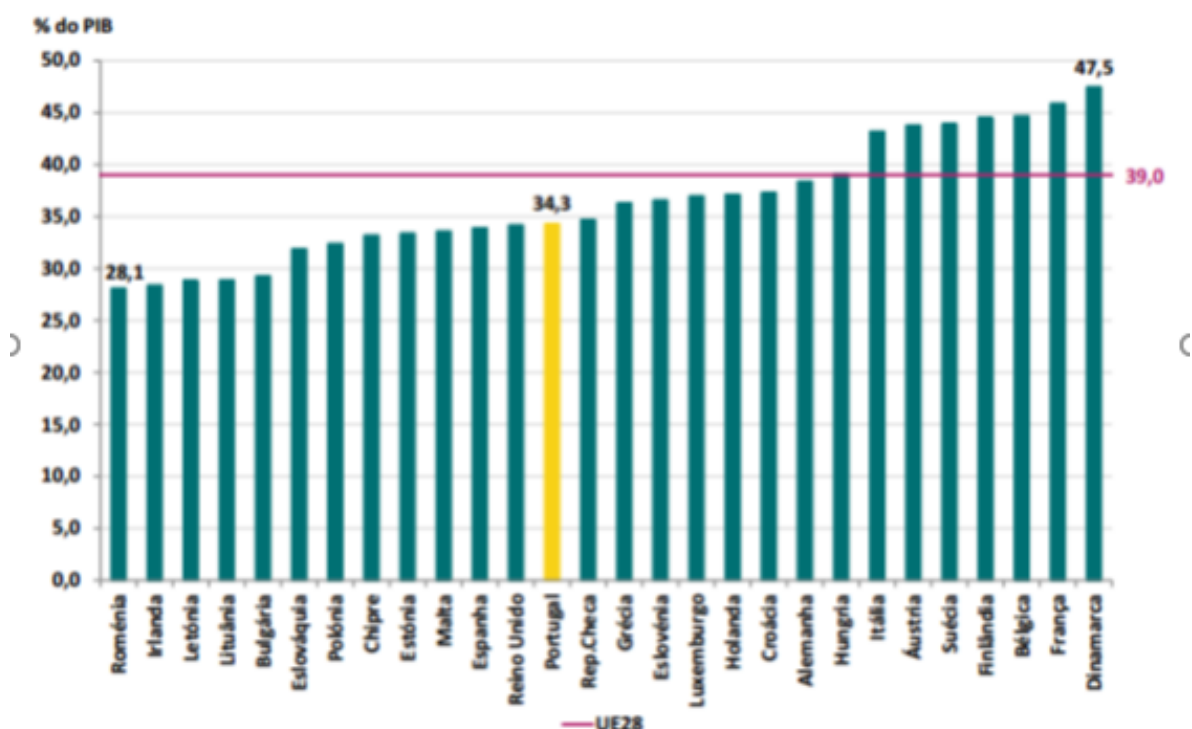


**Fonte:** INE

Conforme se pode verificar pelo gráfico, a evolução da carga fiscal entre 1995 e 2017 em % do PIB, para o caso de Portugal, tem sido bastante crescente, refletindo um peso cada vez mais relevante dos impostos sobre o Produto Interno Bruto.

Em termos comparativos com os restantes países da UE, conforme se pode verificar no gráfico *infra*, respeitante ao ano de 2015, Portugal encontra-se na frente de Espanha no que respeita à carga fiscal suportada. Ora, esta ideia de aumento progressivo da carga fiscal deverá ser aliado ao conceito de cidadania fiscal que, nas palavras de Santos e Lopes (2016) «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.»

**Gráfico 3.6 – Carga Fiscal dos países da União Europeias, 2015**

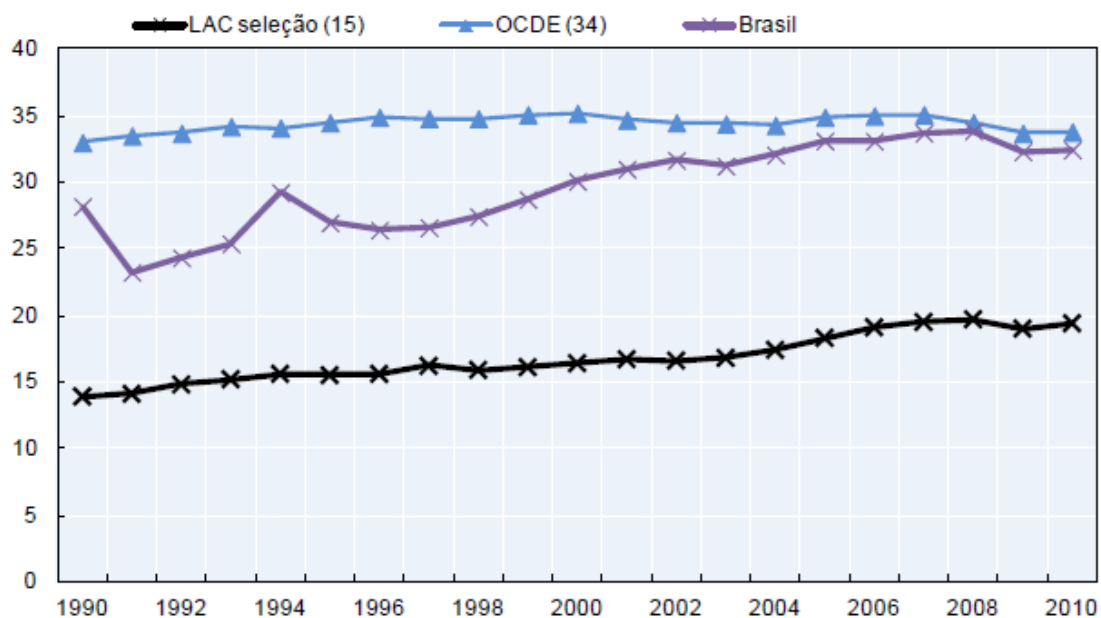


Fonte: INE

No entanto, se olharmos para outros indicadores mais transversais, a economia paralela em Espanha, estimada em cerca de 60.000 milhões de euros, isto é, 24,6% do PIB, tem vindo a aumentar desde 2008. Segundo informação do OBEGEF (Observatório de Economia e Gestão de Fraude da Faculdade de Economia do Porto), a economia paralela representa cerca de 27,29% do PIB em 2016, correspondendo a cerca de 48.993 Milhões de Euros, em Portugal.

A informação acerca de fraude e evasão fiscal é escassa e de difícil obtenção visto que os próprios governos não divulgam indicadores oficiais acerca deste tipo de dados. Para analisar o caso do Brasil, olhemos para o total de receitas tributárias arrecadadas pelo Estado em proporção ao PIB.

**Gráfico 3.7 - Total de receitas tributárias em proporção ao PIB no Brasil, América Latina e OCDE**



**Fonte:** OCDE

De acordo com o gráfico *supra*, é facilmente analisável que a arrecadação das receitas tributárias tem vindo a aumentar ao longo da última década. Conforme se pode ler em Revenue Statistics in Latin America “*Além de uma acentuada diminuição em 1991 (5 pontos percentuais), as receitas tributárias em proporção ao produto interno bruto (PIB) aumentaram consideravelmente durante as últimas duas décadas no Brasil, atingindo níveis superiores aos observados em muitos países da OCDE. Em 2010, a proporção dos tributos em relação ao PIB foi maior do que em 17 países da OCDE, incluindo Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Espanha, Suíça e Estados Unidos.*”

Em termos comparativos, o Brasil encontrava-se bastante abaixo da média da OCDE até ao ano de 2006, ano a partir do qual a convergência entre estes valores é notória, sendo que até 2010 as receitas tributárias da OCDE, em média e do Brasil, encontram-se em valores semelhantes na proporção face ao PIB de cada um.

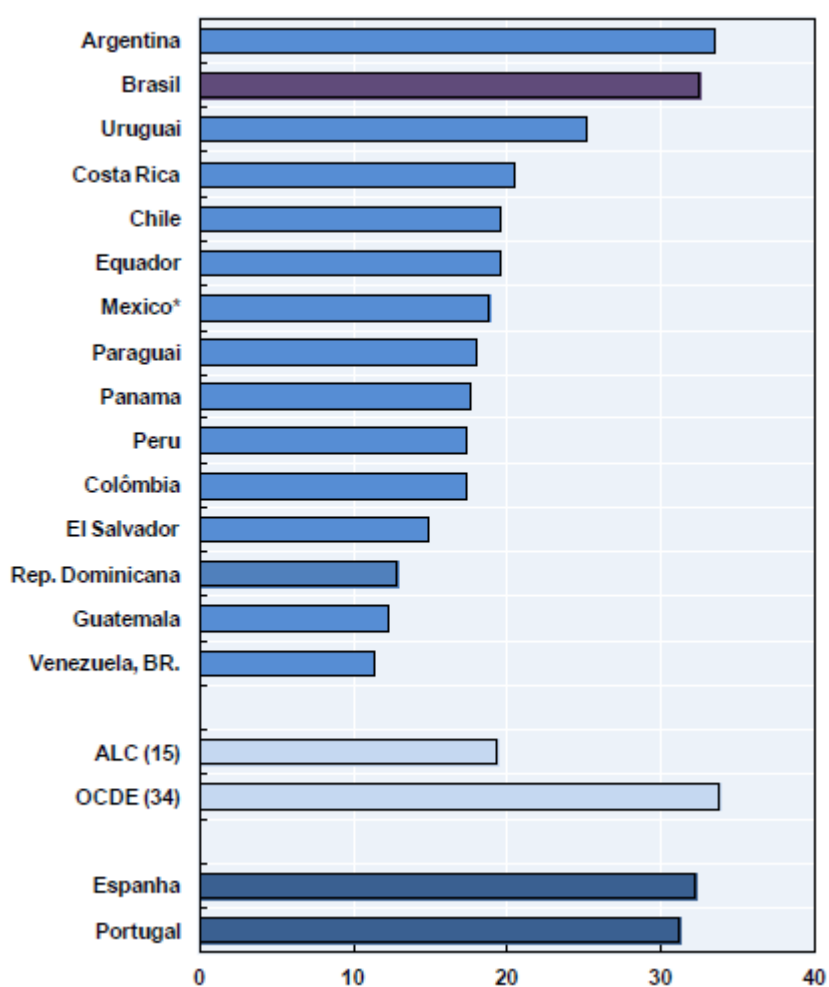
O Brasil tem-se claramente destacado dos restantes países em análise na aplicação de práticas que promovam a Educação Fiscal, sendo que esta maior arrecadação da receita pode



estar relacionada com a maior consciencialização dos contribuintes para o cumprimento das suas obrigações fiscais.

É interessante verificar que ambos OCDE e Brasil, ao comparar com os restantes países da América Latina ocupam claramente um destaque, sendo que estes últimos registam um valor de cerca de 15% a 18% de receita arrecadada entre 1990 e 2010, enquanto que para os mesmos períodos, a OCDE e o Brasil alcançam valor de 35%.

**Gráfico 3.8** – Total das receitas tributárias em percentagem do PIB (2010)



**Fonte:** OCDE

O gráfico *supra* permite analisar de forma comparativa o total das receitas tributárias em percentagem do PIB nos três países alvo do presente estudo. Em 2010, estas receitas foram bastante mais significativas no Brasil que nos restantes países da América Latina, à exceção

da Argentina. Mesmo comparado com Espanha e Portugal, o Brasil mantém a posição do país que arrecadou maior volume de receitas tributárias em relação ao PIB. Estes dados são relevantes para a análise que aqui se pretende efetuar visto que é possível concluir que Portugal é o país que tem menor arrecadação de receitas tributárias em percentagem do PIB, seguido-se de Espanha e por fim do Brasil.

Portugal é o país com menos iniciativas de Educação Fiscal realizadas em comparação aos outros dois países, sendo o Brasil o país mais desenvolvido nesta temática conforme já explanado. É também interessante verificar que ambos Portugal e Espanha se encontram abaixo do nível médio da OCDE, que é de 34 %, sendo o Brasil o único país da análise que acompanha esta média.

A respeito da economia paralela, Saldanha Sanches (2010:55) refere

[n]as sociedades com uma reação complacente em relação ao incumprimento fiscal, a fraude apresenta sérios problemas de justiça fiscal quando a economia paralela – um fenómeno mais vasto do que a fraude fiscal, mas que incorpora sempre a fraude fiscal – atinge 20% ou mais da economia. Com este nível de economia paralela, não há senão uma relação distante entre a distribuição de encargos tributários que o ordenamento jurídico prevê e os impostos que são efetivamente pagos pelos sujeitos passivos.

Analisemos agora o impacto que a economia paralela tem na economia nacional. A este respeito Medina *et all* (2018:4),

*The shadow economy includes all economic activities which are hidden from official authorities for monetary, regulatory, and institutional reasons. Monetary reasons include avoiding paying taxes and all social security contributions, regulatory reasons include avoiding governmental bureaucracy or the burden of regulatory framework, while institutional reasons include corruption law, the quality of political institutions and weak rule of law.*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Tradução livre do autor: A economia paralela inclui todas as atividades económicas que estão escondidas das autoridades competentes por motivos financeiros, reguladores ou institucionais. Razões económicas incluem evitar o pagamento de impostos e todas as contribuições para a segurança social, razões regulamentares incluem evitar a burocracia regulamentar ou a carga da moldura reguladora, enquanto que os motivos institucionais incluem corrupção da lei, a qualidade das instituições políticas e uma fraca regra da lei.

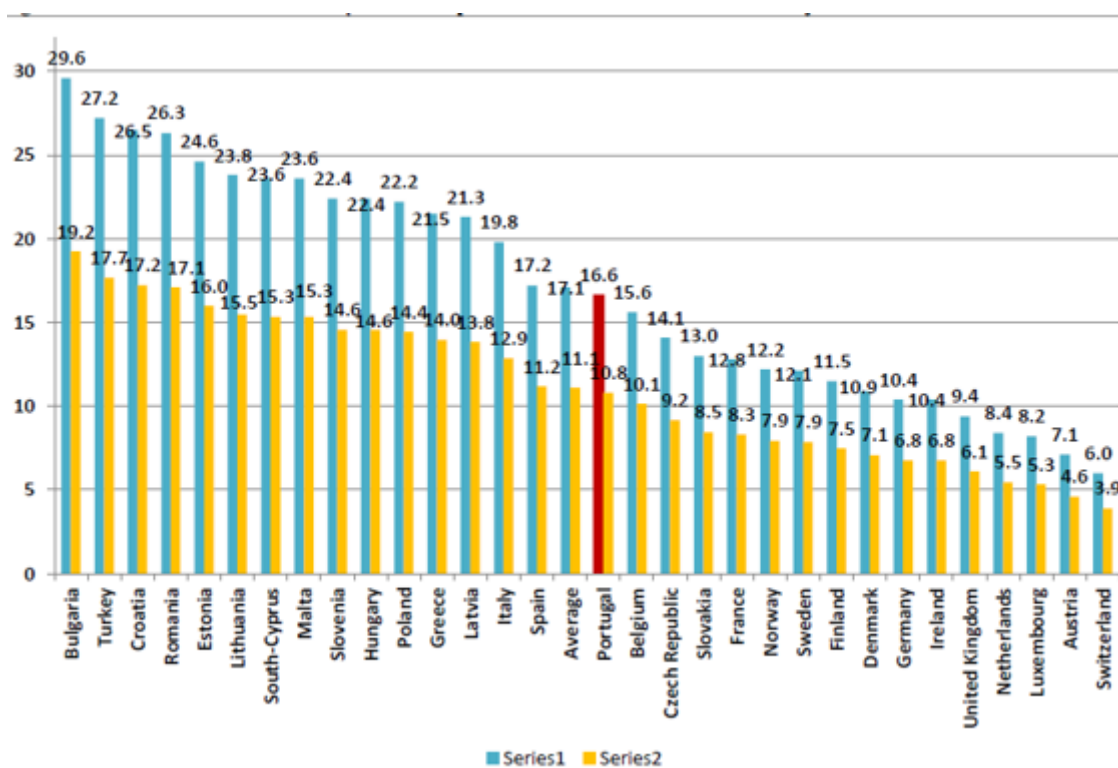
**Tabela 3.1** – Peso da Economia Não Registada sobre o PIB Português

<b>Ano</b>	<b>ENR/PIB oficial em %</b>
2000	26,02
2001	26,38
2002	26,42
2003	26,14
2004	26,65
2005	26,46
2006	26,58
2007	27,29
2008	27,46
2009	27,13
2010	27,56
2011	27,20
2012	27,16
2013	26,81
2014	27,22
2015	27,29

**Fonte:** OBGEF

Segundo estudo divulgado pelo Observatório de Economia e Gestão de Fraude, o peso da Economia Não Registada, também chamada Economia Paralela, sobre o PIB Português foi em 2015 de 27,29% do PIB. Tendo como referência que a média da OCDE para a economia paralela é de 16,4%, é importante ressaltar que se torna alarmante o valor registado em Portugal.

**Gráfico 3.9-** Tamanho da economia paralela nos 31 países em 2017 em % do PIB



**Fonte:** IMF Working Paper – *Shadow Economy Around the World. What did we learn over the last 20 Years?*

Apesar da informação acerca da economia paralela ser escassa e de difícil acesso, alguns estudos vão sendo realizados nesta área para fornecer algumas métricas de análise. Segundo o Gráfico 4.4. publicado no estudo do IMF sobre o tema da “*Shadow Economy Around the World*” pode observar-se que Portugal se encontra apenas um lugar abaixo de Espanha. Ainda no mesmo trabalho dos autores, é efetuada uma estatística que sumariza o peso da economia paralela em 158 países nos períodos de 1991 a 2015, sendo que o Brasil apresenta uma média de 37,63, Espanha, 24,52 e Portugal 21,88.

A Taxa de economia paralela em Espanha tem aumentado, concretamente 7 pontos desde 2008 e atinge, estima -se que, 60.000 milhões de euros.

Outro indicador que poderá ser impactante ao nível do cumprimento das obrigações fiscais, será o de moral tributária. Para além de ser um conceito que visa a relação entre os valores morais do contribuinte e a sua atuação ao nível fiscal é, também, segundo OROC (2013)

«Este conceito inclui também o sentimento de culpa ou de arrependimento moral de cada pessoa, oriundo do não pagamento do valor dos impostos que lhe corresponde»

**Tabela 3.2-** Evolução do Nível de Moral Tributária na Europa Ocidental

<b>Pais</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2008</b>
Austria	0,623	0,604	0,57
Bélgica	0,343	0,392	0,4
Dinamarca	0,573	0,656	0,67
Finlândia	0,403	0,504	0,63
França	0,465	0,49	0,53
Alemanha	0,536	0,577	0,62
Grã-Bretanha	0,534	0,555	0,7
Islândia	0,56	0,579	0,6
Irlanda	0,488	0,591	0,57
Itália	0,552	0,566	0,61
Irlanda do Norte	0,679	0,607	0,66
Holanda	0,441	0,467	0,56
Noruega	0,431	-	0,5
<b>Portugal</b>	<b>0,394</b>	<b>0,544</b>	<b>0,59</b>
Espanha	0,561	0,527	0,54
Suécia	0,564	0,502	0,55
Suíça	0,634	-	0,55
Média aritmética	0,517	0,544	0,58

**Fonte:** OROC em Fatores Determinantes da Moral Tributária em Portugal (2013)

Segundo informação da tabela *supra*, nos períodos de 1990 a 2008 é demonstrado um aumento do nível médio da moralidade tributária dos países constantes da análise.

Em 1990, podia verificar-se que os níveis de moralidade tributária registaram os valores mais baixos na Bélgica, Finlândia e Portugal. No entanto, apesar da grande maioria dos países em análise terem aumentado os níveis de moralidade tributária, a Espanha, Áustria, Irlanda do Norte, Suíça e a Suécia não corresponderam a essa evolução, sendo que o nível nestes países decresceu, contrariando a tendência de aumento registada pelos demais.

A moralidade fiscal em Portugal registou um aumento progressivo entre 1990 e 2008, sendo que, apesar de não estar expresso em nenhuma das análises, poderá ter que ver com a introdução de algumas das práticas de educação e consciencialização fiscal que foram sendo introduzidas ao longo dos anos.

Para o caso de Espanha, como já mencionado, decresceu de 1990 para 1999, no entanto registou um pequeno aumento de 1999 para 2008. Também poderá estar relacionado com a introdução de algumas práticas neste sentido, que como já mencionado, iniciaram a sua aplicação nos anos 80 mas que iniciaram maioritariamente a sua incidência a partir dos anos 90.

Se a moralidade fiscal revela a parte do contribuinte que na sua moralidade e consciência atua de acordo com princípios que levam a determinadas atuações, poderá ter este indicador um papel crucial na prevenção da fraude e evasão fiscal. Se o Estado focar a sua atenção na criação de iniciativas de Educação Fiscal que visem a moralidade dos contribuintes, poderá criar-se um sistema sólido, informado e consciente de cidadãos que ocupem o seu papel fiscal em plena consciência.

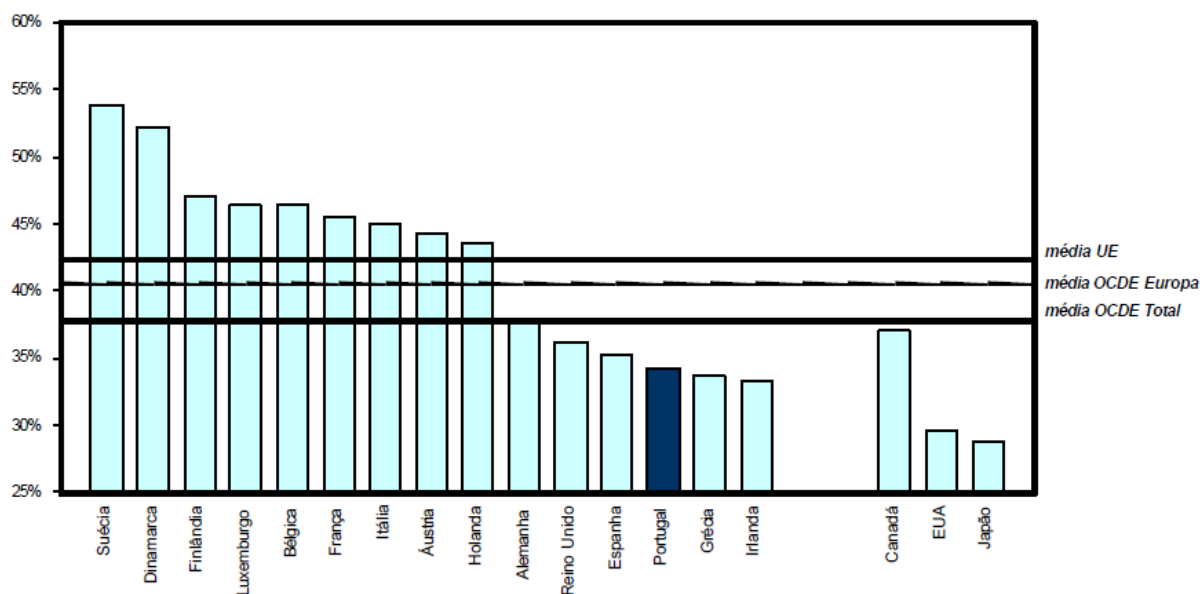
Olhemos agora para um outro indicador que se considera ter relevância, o nível de fiscalidade.

Este indicador não é mais que o peso das Receitas Fiscais Totais sobre o PIB, cujo principal objetivo é medir a carga fiscal de determinado país. Segundo Pereira (2011:331),

[U]ma das variáveis que nos estudos económicos dos impostos, se deve dar maior importância, designadamente para efeitos de comparações internacionais, é a do nível de fiscalidade – também, por vezes, designada por coeficiente fiscal ou “ratio” fiscal – que é expressa pela relação entre receitas fiscais e um indicador de rendimento nacional, geralmente o produto nacional bruto ou o produto interno bruto, a preços de mercado.

No gráfico disposto infra podemos verificar um gráfico comparativo dos níveis de fiscalidade dos países da EU, Canadá, EUA e Japão, no ano de 1997.

**Gráfico 3.10** – Nível de fiscalidade nos países da EU, Canadá, EUA e Japão, no ano de 1997



**Fonte:** INE

Conforme dados do INE e da OCDE, em 1997 Portugal é um dos países com nível de fiscalidade mais baixo, sendo que Espanha também se encontra muito próximo do nível Portugal que são ambos, abaixo da média registada pelos outros países da EU.

Ao olharmos para uma fita temporal mais abrangente, podemos verificar na tabela *infra*, o nível de fiscalidade que relaciona as receitas fiscais, inclusive as contribuições para a Segurança Social.

**Tabela 3.3** – Nível de Fiscalidade em Portugal 1965-2008

	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Nível de Fiscalidade (incluindo SS)	15,9	19,1	24,5	26,9	30,9	32,8	33,7	35,2
Nível de Fiscalidade (excluindo SS)	12,4	12,5	18,1	19,2	21,5	22,9	22,7	23,7

**Fonte:** Manuel Henrique de Freitas Pereira – Fiscalidade (2011:335)

Entre 1965 e 2008, passou de 15,9% para 35,2 %, pelo que claramente que se pode afirmar que é largamente positiva a tendência da evolução do crescimento do nível de fiscalidade. O

mesmo se verifica para a OCDE, que no seu Revenue Statistics 2017 – Tax Revenue Trends in the OCDE (2017:3) « *The average tax-to-GDP ratio in OECD countries was 31.3% in 2016 compared with 34.0% in 2015 and 33.9% in 2014. The 2016 figure is the highest recorded OECD average tax-to-GDP ratio since records began in 1665*»

O nível de fiscalidade tem de ser entendido, segundo Pereira (2011: 331), como dependendo das preferências dos contribuintes entre a satisfação das suas necessidades por bens e serviços de natureza pública ou privada. A OCDE assina que os níveis de fiscalidade e a sua progressão ou regressão dependem de fatores como o nível de assistência económica ou social que os países proporcionam através de despesas fiscais, a tributação das prestações da segurança social, os valores detidos pela fraude fiscal e pela economia paralela pela sua não reflexão no PIB, o tempo decorrido entre a exigibilidade do imposto e a sua efetiva cobrança, as relações entre as bases fiscais e o PIB e as disparidades que existem na mensuração do PIB de país para país.

#### **IV. PERCEÇÃO DO SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS E DA EDUCAÇÃO FISCAL EM PORTUGAL – ESTUDO EXPLORATÓRIO EM AMBIENTE EMPRESARIAL**

##### **1.1. Introdução ao Estudo**

Para os contribuintes aceitarem os impostos e abraçarem a plenitude do sistema fiscal é crucial entender que a tributação surge como um caminho para uma sociedade justa e igualitária e, como refere Costa (2016:43) o poder de tributar encontra a sua justificação na vida social e ocupa um dos mais importantes poderes públicos visto que visa o financiamento das instituições do Estado e permite o exercício das suas atribuições.

É importantíssimo entender a forma como o cidadão vê e percebe o funcionamento da máquina fiscal por forma a poder concluir se as ineficiências que até agora se encontram podem encontrar, de certa forma, resolução através de mais educação e ensinamentos fiscais.



Para me ser possível, de uma forma concreta e incisiva, avaliar a forma como a Educação e o Sistema Fiscal são percecionados em Portugal, é apresentado de seguida um estudo realizado em ambiente empresarial.

O âmbito corporativo parece-me não só inteiramente adequado para análise como até necessário, visto que este género de estudos em Portugal encontra um espectro reduzido e muito incidente em alunos do ensino superior. No âmbito organizacional, para além de encontrar uma riqueza de níveis de formação absolutamente incrível, é também possível elevar a análise do estudo na medida em que 100% dos inquiridos se encontram no período de vida fiscal ativa, isto é, todos eles possuem obrigações e direitos fiscais e todos eles fazem parte da fatia que compõe os contribuintes que alimentam a máquina fiscal. Para além desta mais-valia, encontro ainda a diversidade cultural, académica, pessoal e profissional que entendo necessária para o não condicionamento dos resultados obtidos.

### **1.1.1. Metodologia**

A metodologia utilizada para o caso em concreto prende-se com a aplicação de um questionário, estruturado para abranger questões diversas sobre fatos da vida fiscal dos contribuintes, da sua perceção do sistema fiscal português e ainda da política e iniciativas de educação fiscal.

A aplicação do questionário permitiu um acesso rápido e preciso a uma quantidade considerável de dados e informação crucial à elaboração do estudo que aqui se propõe. O preenchimento dos inquéritos foi efetuado “online”, garantindo assim o anonimato do inquirido e o distanciamento entre quem respondeu e quem analisa as referidas respostas.

### **1.1.2. Constituição do questionário e objetivo**

O questionário divide-se em três seções, sendo elas:

- Formação Fiscal;
- Conhecimentos Fiscais;

- Educação Fiscal.

O principal objetivo da elaboração de perguntas que refletissem estes três paradigmas prende-se com a necessidade de compreender se se verifica uma relação entre os diferentes níveis de formação fiscal e os comportamentos dos contribuintes. Também pretendo verificar a perceção dos contribuintes quanto à complexidade e acessibilidade do Sistema Fiscal Português e da sua justiça face a outros sistemas fiscais. É também meu objetivo avaliar qual a perceção dos indivíduos face à falta de inclusão de iniciativas de Educação Fiscal no sistema vigente.

### **1.1.3. Amostra**

O inquérito foi aplicado aos colaboradores de uma empresa multinacional, fundada em 1866 na Suíça, que opera no ramo alimentar e cuja expressão de quota de mercado é bastante relevante.

A empresa opera em Portugal desde 1923 e dispõe de mais de 1000 colaboradores a nível nacional. Do total dos colaboradores, obtive 234 respostas, correspondente a 23,4% que constituem a amostra que aqui se analisará.

Dos 234 inquiridos, 58% são do sexo masculino e 42% são do sexo feminino. As idades dos inquiridos incidem em proporção muito semelhante dos 25-40 (48,7%) e mais de 40 (45,7%), sendo que apenas um a fatia de menos de 1% dos inquiridos tem menos de 25 anos.

Da população inquirida, cerca de 31% possuem o Ensino Secundário completo, 48,3 % possuem uma Licenciatura ou equivalente e 20,9 % possui um Mestrado. Daqui se depreende que da amostra selecionada, cerca de 80% possui formação a nível superior. Quanto à distribuição geográfica dos mesmos, cerca de 80 % dos inquiridos residem na zona de Lisboa, 10 % na zona do Porto, 5 % na zona de Avanca e 5 % na região do Algarve.

É importante frisar que a empresa possui uma enorme diversidade cultural e geográfica, visto que os inquiridos são oriundos das mais diversas localizações geográficas e consequentemente culturais. No entanto, este fator foi expurgado da análise em causa por questões de confidencialidade que se atravessaram.

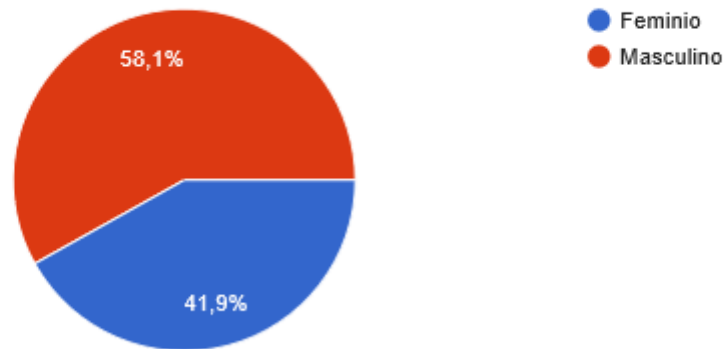
Passo agora a apresentar os resultados obtidos e a análise dos mesmos.

## 1.2. Análise e Interpretação de Resultados

Gráfico 4.1 – Percentagem dos inquiridos por género

### Género

234 respostas

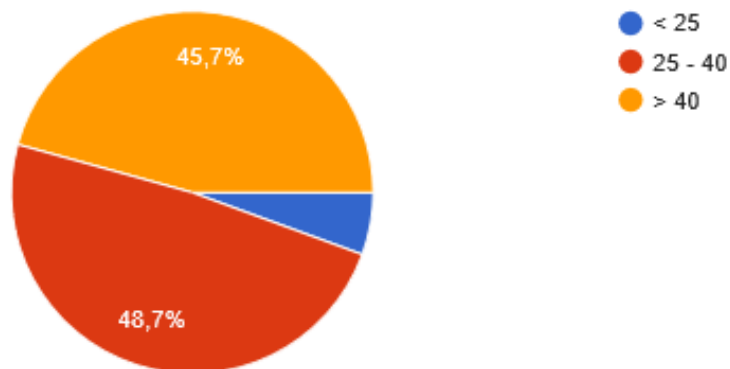


Dos 234 inquiridos, 58% são do sexo masculino e 42% são do sexo feminino. Taxas estas bastante interessantes visto que a amostra está dividida praticamente em partes iguais, por sexo.

Gráfico 4.2 – Percentagem dos inquiridos por idade

### Idade

234 respostas

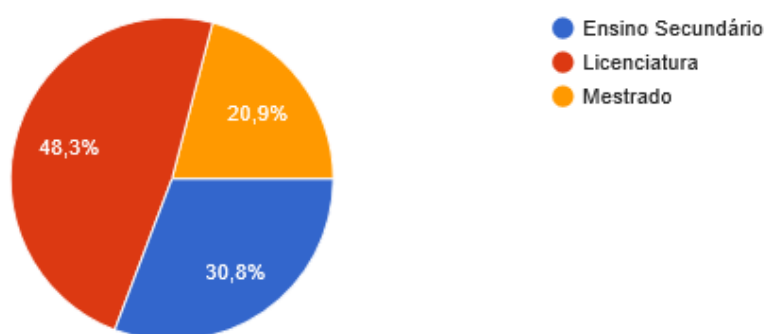


As idades dos inquiridos incidem em proporção muito semelhante dos 25-40 (48,7%) e mais de 40 (45,7%), sendo que apenas um a fatia de menos de 1% dos inquiridos tem menos de 25 anos.

**Gráfico 4.3** – Formação Académica dos inquiridos

### Formação Académica

234 respostas



Da população inquirida, cerca de 31% possuem o Ensino Secundário completo, 48,3 % possuem uma Licenciatura ou equivalente e 20,9 % possui um Mestrado. Daqui se depreende que da amostra seleccionada, cerca de 80% possui formação a nível superior.

Relativamente à caracterização sociodemográfica da amostra, é possível concluir são homens e mulheres, na mesma proporção, na sua grande maioria com mais de 25 anos, que possuem formação académica de nível superior.

**Tabela 4.1 – Profissão dos inquiridos**

<b>Profissão</b>	<b>Número de pessoas</b>
Advogada	1
Analista de laboratório	1
Área Manager	1
Assistente administrativo (a)	8
Auxiliar	2
B2C Field Operations Coordinato	1
Brand Manager	4
CCSD	1
Comercial	6
Compradora	1
Contabilista Certificado	1
Controller	5
Delegado Informação Médica	5
DIM	1
Director comercial	1
eCommerce Manager	1
Engenheiro(a)	6
Escriturária	3
Estudante	1
Gestão de lançamentos FMCG	1
Gestor	24
Gestor Clientes	1
Instrumentista	1
IS/IT Specialist	1
KAM- Key Account Manager	10
Logística	1
Manager	2
Marketing	8
Médica Veterinária	2
Motorista	1
MRP Planner	2
Nutricionista	4
Operador	3
Procurement Business Partner	1
Promotor de atividade física e sa	1
Propspetor	1
Prospetor	2
Recursos Humanos	5
Responsavel Armazem	1
Secretária	1
Supply Chain Manager	1
Supply Planner	1
Tax manager	1
Técnico de Laboratório	1
Vendas	18
<b>Total</b>	<b>145</b>

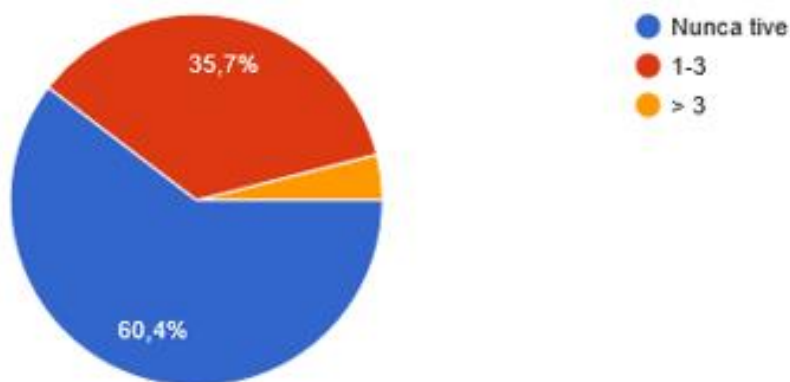
Conforme se pode observar na Tabela 4.1., a diversidade de profissões é notória. Apesar de, da totalidade dos 234 inquiridos, apenas 145 ter respondido a esta questão, isto é, 62 % da amostra, é possível verificar que as áreas de formação universitária e consequente função ocupada variam desde a área de gestão, vendas, marketing, recursos humanos, administrativos entre muitos outros.

É também interessante verificar que a maioria das áreas de formação que identificaram a profissão são gestores (24 pessoas), área de vendas (18 pessoas), KAM – Key Account Manager (10 pessoas) e Marketing (8 pessoas). Nesta totalidade de profissões, os cursos académicos e formação são diversificadíssimos que se torna importante verificar quais os momentos no percurso formativo em que tiveram contato com temas fiscais.

**Gráfico 4.4.** Número de unidades curriculares de fiscalidade que teve durante a formação

### Quantas unidades curriculares teve de fiscalidade?

227 respostas



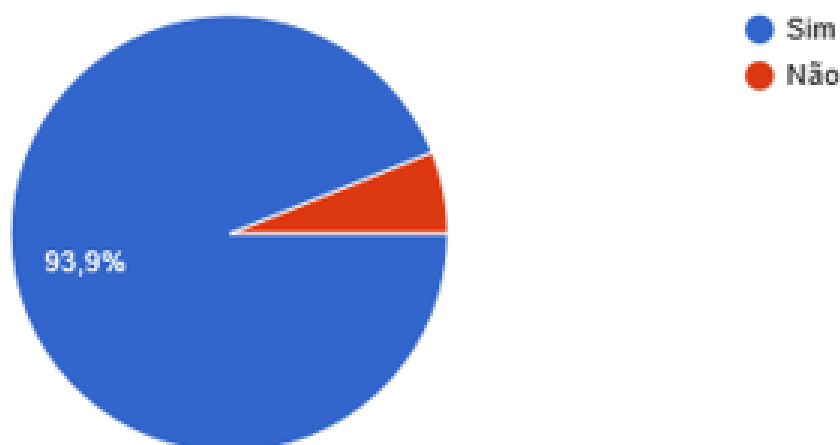
À questão de quantas unidades curriculares teve de fiscalidade, pode ver-se que a maioria, mais precisamente 60% dos inquiridos nunca teve qualquer tipo de fiscalidade em matéria fiscal, 36% teve de 1 a 3 unidades curriculares de temas fiscais e apenas uma minoria de 4% teve mais que 3 unidades curriculares destas matérias. Pode depreender-se que, da amostra em estudo, os inquiridos possuíram pouca ou nenhuma formação académica de fiscalidade. Como a pergunta colocada se referiu a unidades curriculares, considerei importante entender

se a amostra considerava relevante a formação de temas fiscais, mas noutros âmbitos e meios que não apenas ensino superior universitário, onde é mais comum.

**Gráfico 4.5.** Importância da formação regular sobre fiscalidade fora do ensino universitário

Considera importante formação regular em fiscalidade fora do ensino universitário ?

230 respostas



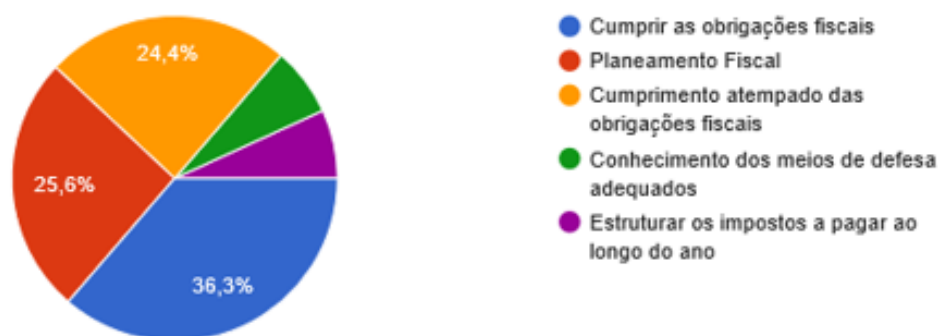
Posto isto, é largamente gritante a sensibilidade que a amostra inquirida demonstrou na sua consciencialização para a importância da formação fiscal fora do ensino universitário. Note-se que cerca de 94% dos colaboradores da empresa participante considera que existe necessidade de fomentar práticas de Educação Fiscal fora dos cursos do ensino superior, visto que a formação que existe em Portugal para estes temas está muito centrada ao nível académico e praticamente inexistente ao nível do cidadão comum que também precisa de aceder à informação e receber educação e instrução acerca dos mesmos.

Para analisar os conhecimentos fiscais da amostra vigente, foram colocadas questões cujo principal objetivo é auferir se, para os contribuintes inquiridos, existe uma clara perceção do funcionamento da máquina fiscal, incluindo a aplicação das receitas do Estado, dos meios que utilizam para aceder às informações que são cruciais ao bom e correto cumprimento das obrigações fiscais.

**Gráfico 4.6.** Importância do conhecimento das leis fiscais

### O conhecimento das leis fiscais é importante para

234 respostas



Tendo na questão anterior demonstrado os inquiridos uma grande sensibilidade para a importância da Educação Fiscal, foi então questionado qual os principais contributos desse conhecimento. As respostas obtidas demonstram que a maioria considera que o conhecimento das leis fiscais é importante para o cumprimento das obrigações fiscais (36%), em segundo lugar, 26% considera que é importante para a realização do planeamento fiscal, 24% considera que é para o cumprimento dentro dos prazos das obrigações fiscais e em igualdade com 6% das respostas, consideram importante para o conhecimento dos meios de defesa adequado e também com 6% para estruturar em modo de planeamento os impostos a pagar ao longo do ano.

As respostas obtidas na questão *supra* mencionada, demonstram que a grande maioria dos inquiridos considera que o conhecimento das leis fiscais é largamente relevante para o cumprimento das obrigações fiscais e para o planeamento fiscal. Foi propositadamente colocada uma resposta igual ao cumprimento das obrigações fiscais mas com a ressalva de o fazer atempadamente, respeitando os prazos legais. Desta forma, tendo a maioria dos inquiridos selecionado a opção de cumprimento das obrigações fiscais sem referir a sua questão temporal, leva-me a crer que poderá haver alguma falta de consciencialização dos mesmos para a necessidade de cumprir os seus deveres contributivos nos prazos legalmente

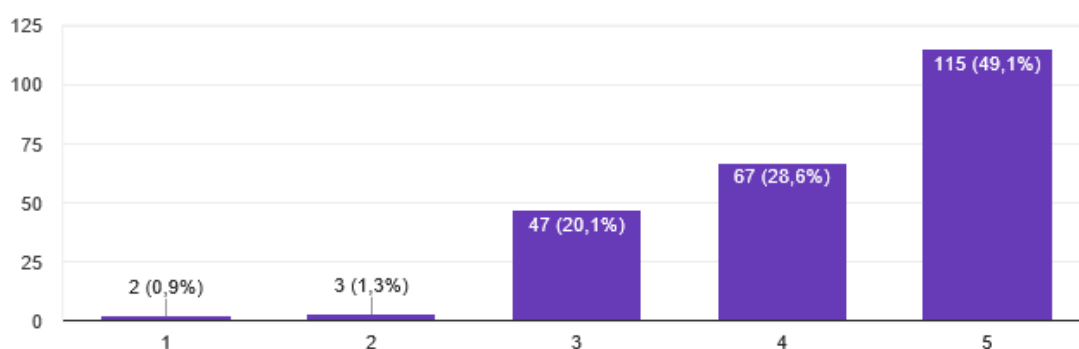


estipulados, não só pela necessidade do Estado de financiamento como também das multas e coimas que podem enfrentar no caso de atrasos.

**Gráfico 4.7.** Importância da cobrança de impostos

### A cobrança de impostos é importante

234 respostas



Quanto à avaliação da importância da cobrança de impostos, 49 % considera extremamente importante, 29% muito importante, 20 % razoavelmente importante, 1,3% pouco importante e 1% nada importante.

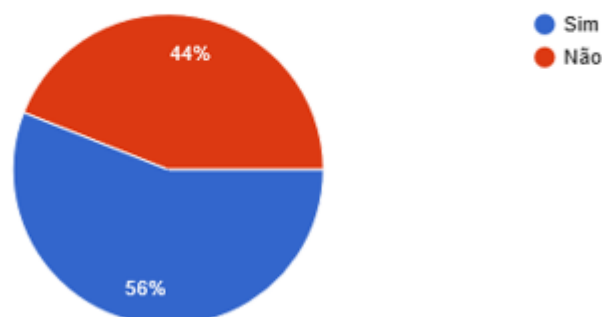
Ora, pelas respostas obtidas podemos verificar que a grande maioria dos contribuintes está sensibilizado para a importância do pagamento de impostos. Apenas uma percentagem residual não considera importante o pagamento de impostos. Estas respostas vão no sentido de que apesar das questões levantadas sobre o nível de Educação Fiscal em Portugal, existe consciência de que a cobrança de impostos tem grande importância por cerca de 78% dos inquiridos.

Para a parte da amostra que considera que a cobrança de impostos importante ou muito importante existe espaço para consciencializar os contribuintes neste sentido.

**Gráfico 4.8.** Nível de conhecimento da Lei do Orçamento de Estado

### Tem conhecimento da Lei do Orçamento de Estado?

234 respostas

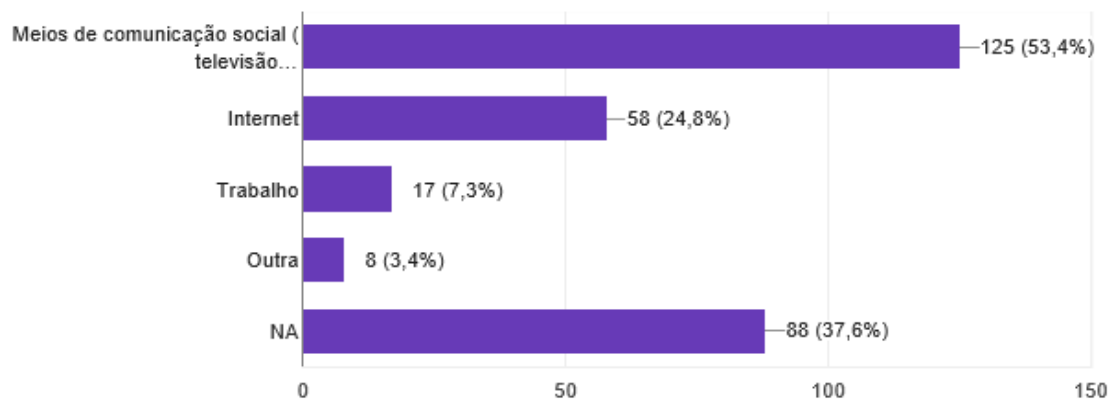


Relativamente ao conhecimento do plano orçamental anual, 56% dos inquiridos afirma ter conhecimento do mesmo e 44% afirma não tem conhecimento. Sendo o espectro de inquiridos bastante diversificado a nível da sua formação académica, é deveras assustador saber que cerca de 50% da amostra desconhece ou tem conhecimento muito reduzido acerca do plano orçamental anual. Este desconhecimento que é, claramente, um reflexo de falta de Educação Fiscal nos cidadãos comuns que não desempenham atividades profissionais nas quais se relacionem com o fisco ou com a fiscalidade. Ora, estes resultados transparecem que os cidadãos não têm conhecimento suficiente sobre a forma como contribuem para a máquina fiscal, para a forma como o Estado aplica as suas receitas e realiza as suas receitas. Para aqueles que, de alguma forma, têm contacto com e conhecimento do plano orçamental anual, torna-se relevante saber qual a via utilizada para aceder à informação.

**Gráfico 4.9.** Meios para conhecimento do plano orçamental anual

### Se sim, através de que meios?

234 respostas

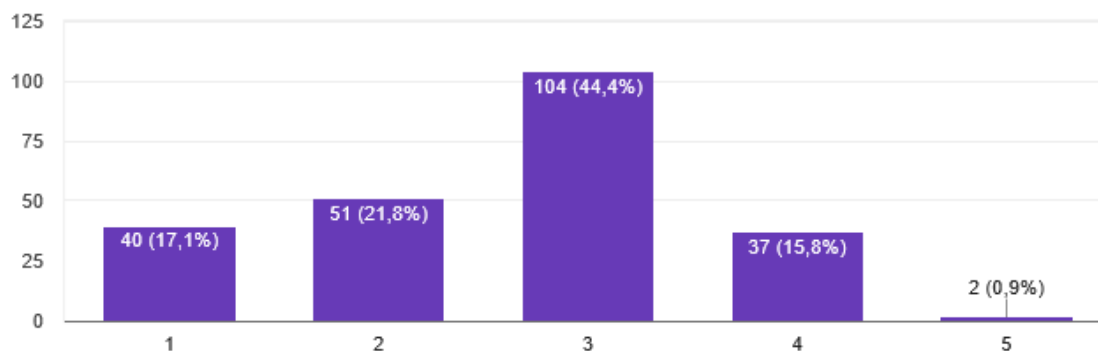


O meio que mais se destaca, com 53% dos inquiridos a utilizá-lo para a obtenção de informação fiscal são os meios de comunicação social. Esta resposta era, a meu ver, expectável, visto que não são desencadeados outros meios de promoção da atividade fiscal por parte da Autoridade Tributária no que concerne à comunicação com o contribuinte. Em segundo lugar como meio mais utilizado surge a Internet, com cerca de 25% dos inquiridos a utilizar esta via, muito provavelmente devido à necessidade que por vezes encontram de aceder a informação vinculativa que não conseguem aceder de outro modo. Relativamente à amostra, verifica-se que 7 % adquire conhecimentos fiscais através da atividade profissional que desenvolvem e do lugar que ocupam que, pela sua natureza, tornará mais frequente o contacto com este tipo de informações. Cerca de 3 % assinalam que utilizam outras fontes de informação para além das referidas. No entanto e de acordo com a pergunta que antecede a atual, cerca de 38% dos inquiridos não considera aplicável nenhum dos meios mencionados ou ainda a opção outros, levando esta resposta a crer que um número ainda elevado na amostra não tem de todo contacto com informação fiscal e com o plano orçamental anual. Este número levanta o espectro negro que se vive em Portugal, em pleno século XXI, de uma falta de comunicação tremenda entre a Autoridade Tributária e o contribuinte.

**Gráfico 4.10.** Nível de conhecimento da aplicação dos impostos pelo Estado

Tem conhecimento de que forma os seus impostos são aplicados pelo Estado?

234 respostas



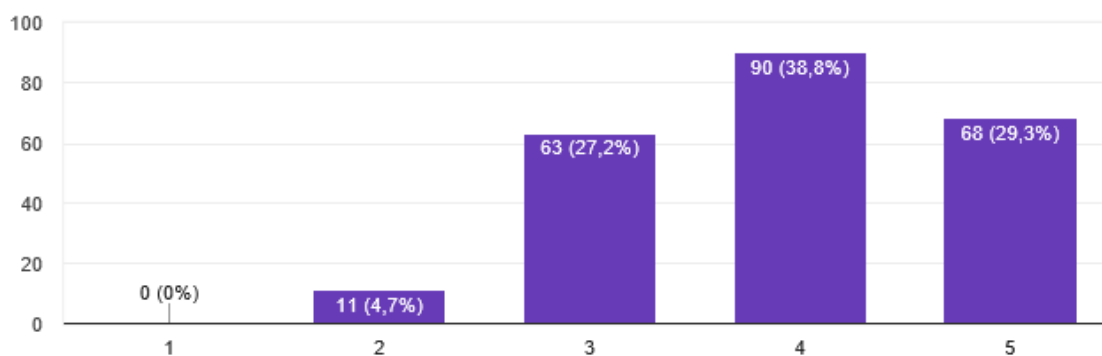
Quando inquiridos acerca da forma como os impostos pagos pelos contribuintes são aplicados pelo Estado, tendo disponibilizado como escala de resposta de 1 a 5, onde 1 é desconhecimento total e 5 é conhecimento total, penso que se torna marcante o fato de apenas 17% da amostra alavancar um nível igual ou superior a 4, sendo que a grande maioria, cerca de 44% considera que possui conhecimento razoável e uns surpreendentes 39% consideram um nível de conhecimento igual ou inferior a 2, que é per si bastante aquém do que seria espectável.

Ora, os contribuintes revelam que pagam os impostos e que apenas uma minoria está consciente do seu propósito e da sua aplicação. Se os contribuintes não são conhecedores destes fatos, é natural que a resistência ao seu pagamento seja maior, visto que não conhecem o destino daquilo que entregam aos cofres do Estado.

**Gráfico 4.11.** Complexidade do Sistema Fiscal Português

### Catergorize a complexidade do systems fiscal português

232 respostas



Foi utilizada a mesma escala para categorizar a complexidade do Sistema Fiscal Português, sendo 1- Nada complexo e 5- Totalmente complexo. Em linha com o que já havia sendo a tendência de resposta dos inquiridos, apenas 5% categorizou o Sistema Fiscal Português como pouco complexo, sendo que 27% considera um nível intermédio de complexidade e uns grandiosos 68% consideraram muito complexo ou extremamente complexo.

Para um Sistema Fiscal que pela sua amplitude e especificidade é maioritariamente considerado de difícil entendimento e para o qual a amostra já revelou ter pouco acesso a informação, nota-se mais uma vez, uma lacuna clara no âmbito da Educação Fiscal dos Contribuintes que, no caso de terem uma maior e mais frequente instrução daquilo que é a estrutura da qual fazem parte e são membro não só integrante como também crucial, pois consideram o sistema bastante complexo e consideram poucos métodos e momentos de acesso à informação.

**Gráfico 4.12.** Importância de inspeções fiscais no combate à fraude e evasão fiscal



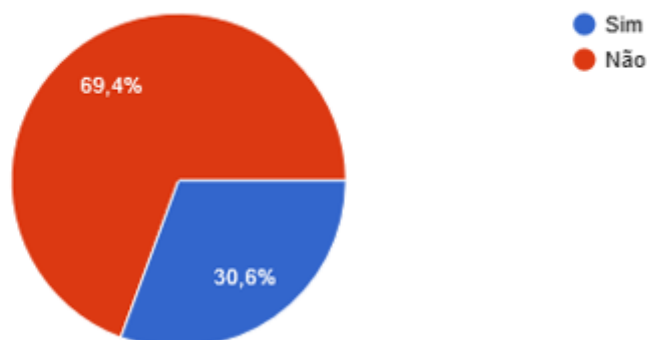
Quanto à sensibilidade da amostra de contribuintes para a importância das inspeções fiscais no combate à fraude e evasão fiscal, os resultados são animadores. Cerca de 21% considera que as inspeções fiscais são muito importantes e 73% considera que são extremamente importantes no combate à fraude e evasão fiscal. Estes resultados demonstram que apesar de escassa a Educação Fiscal dos inquiridos, existe consciência que as ações de fiscalização desencadeadas pelo Estado têm um impacto inibidor na prática de atos que visam a lesão do mesmo.

O facto de os contribuintes estarem sensibilizados para a importância da ocorrência de inspeções fiscais, demonstra que existirá uma maior aceitação e colaboração com estas práticas pois é percebido pelos contribuintes como um fator favorável no combate a práticas lesivas. A sua atuação quer a nível individual, quer a nível comunitário poderá ser influenciada por este tipo de conhecimento, onde é claro que, ao aceitar estas ações do Estado como algo favorável e positivo levarão a um apoio por parte dos mesmos.

**Gráfico 4.13.** Perceção de justiça na cobrança de impostos

### Considera a cobrança de impostos justa?

232 respostas

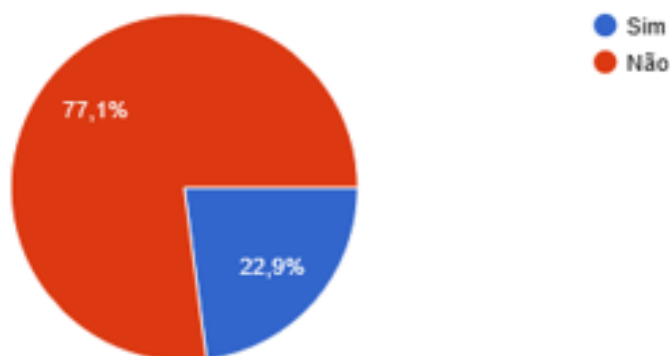


Tendo em conta que um dos critérios mais importantes da Autoridade Tributária para a construção do sistema fiscal é a repartição justa do rendimento, exercida através da cobrança de impostos, de forma progressiva, torna-se importante avaliar a opinião dos inquiridos quanto à justiça da cobrança de impostos. A grande maioria, representada por 70% da amostra, não considera justa a cobrança de impostos. Na minha perspetiva, as respostas obtidas podem ter duas leituras, pode estar a ver-se nestas respostas a representatividade dos inquiridos que afirmaram não ter conhecimento das leis fiscais, podendo desta forma, pelo desconhecimento, não considerar justa a cobrança de impostos ou, por outro lado, tendo esse conhecimento do seu lado não concordar com a aplicação dos impostos portugueses. Penso que é de refletir que esta grande maioria que não dá como justa a cobrança de impostos, tendencialmente sentir-se-á injustiçada pela cobrança que lhes é imposta, mas, se conhecerem o papel que ocupam no sistema fiscal e como o pagamento de impostos que exercem pretende assegurar todo o funcionamento público do país, talvez a resposta a esta questão pudesse obter outros resultados.

**Gráfico 4.14.** Percepção da importância da existência de serviços públicos

Se fosse possível não pagar impostos ainda que isso levasse à inexistência de serviços públicos fá-lo-ia?

231 respostas



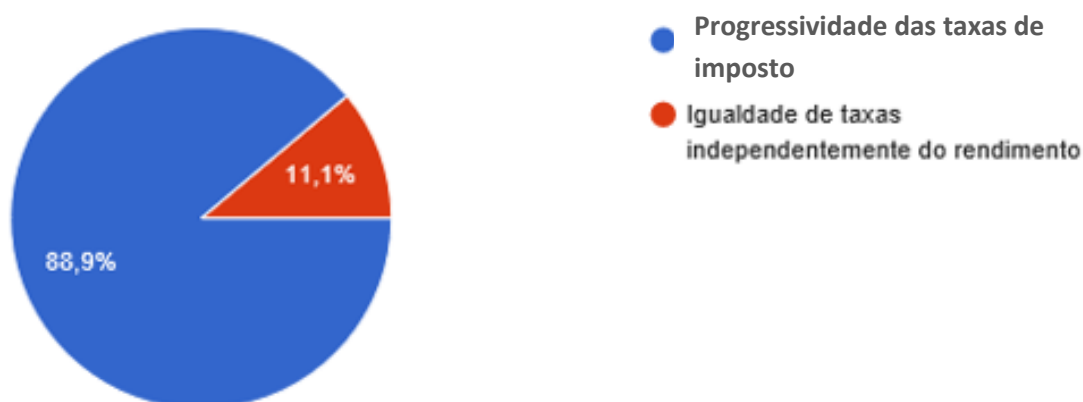
Ainda que não considerem justa a cobrança de impostos, a grande maioria, mais precisamente 77% não deixaria de pagar impostos caso isso levasse à inexistência de serviços públicos. Através desta resposta, é possível depreender que existe um reconhecimento das mais-valias associadas ao benefício e usufruto dos serviços públicos e que a sua extinção teria um efeito nefasto na sociedade tal como a conhecemos. Poderá ser uma porta aberta para alterar a percepção fiscal do contribuinte quanto aos impostos que lhes são cobrados, isto é, se sensibilizados para a relação direta que existe entre os serviços públicos e o pagamento de impostos, talvez os contribuintes se sintam mais incluídos e justos na composição da receita fiscal.

Importa ainda relacionar este ponto com o Gráfico 4.11. onde foi medido o nível de conhecimento da aplicação dos impostos pelo Estado a grande maioria, cerca de 44% considera que possui conhecimento razoável e 39% consideram um nível de conhecimento igual ou inferior a 2. Existe aqui o espaço para reflexão de que, apesar de uns esmagadores 39 % não ter conhecimento da forma como aplica o Estado a sua receita fiscal, inclusive nos serviços públicos, reconhecem a sua importância pela sua clara escolha de que não deixariam de pagar impostos caso isso levasse à extinção dos serviços públicos. Existe esta consciência mas não existe formação suficiente para informar as pessoas da aplicação dos seus impostos, este é um potencial reconhecido da importância da disseminação das questões fiscais.



**Gráfico 4.15.** Percepção da importância da aplicação de taxas de impostos progressivas vs. taxas de imposto iguais

Considera a progressividade das taxas de imposto justa ou considera que deveríamos pagar todos as mesmas taxas independentemente do rendimento? 234 respostas



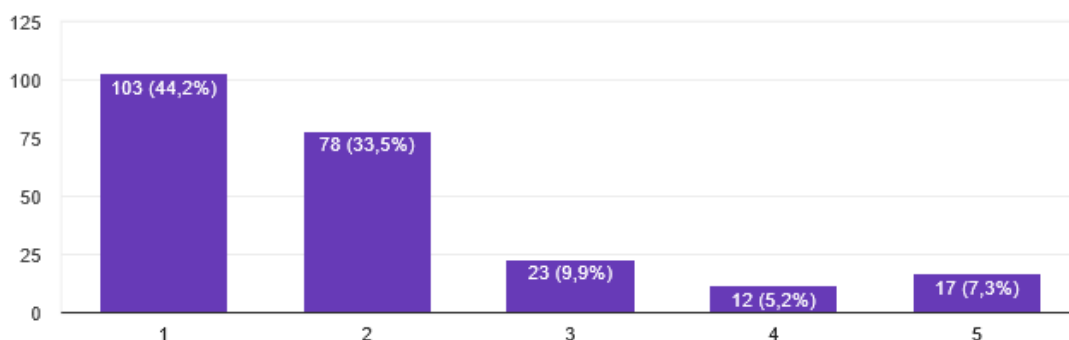
Relembrando que a grande maioria não considera justa a cobrança de impostos, foi então questionado se consideram mais justa a progressividade das taxas de imposto ou se consideram que a solução mais justa passaria por aplicar as mesmas taxas a todos os contribuintes, independentemente do rendimento que auferem. Cerca de 89% considera que a proporcionalidade das taxas de impostos confere maior justiça ao sistema fiscal, que é o sistema que atualmente se aplica. Portanto, a resposta de que não consideram justa a cobrança de impostos, não encontra a sua justificação na igualdade de taxas de imposto. Mais uma vez, levanto a questão de que esta falta de justiça anteriormente mencionada poderá relacionar-se com a fraca percepção que existe entre os impostos pagos e as contrapartidas obtidas e não necessariamente com a forma com que a estruturação de impostos está montada. A consciencialização para a quantidade e tipo de serviços públicos que se alimentam e subsistem do pagamento de impostos, muito provavelmente incidiria diretamente sobre a percepção da justiça do sistema fiscal.

Entraremos agora nas questões que concernem diretamente a Educação Fiscal em Portugal.

**Gráfico 4.16.** Percepção do conhecimento que os contribuintes possuem do seu papel no Sistema Fiscal Português

## Concorda que todos os contribuintes conhecem o seu papel na máquina fiscal?

233 respostas



Para averiguar se os contribuintes conhecem o papel que ocupam na máquina fiscal, foi mais uma vez selecionada uma escala de 1 a 5 onde 1 representa desconhecem totalmente e o 5 represente conhecem totalmente. É surpreendente verificar que 44 % considera que os contribuintes desconhecem totalmente o seu papel na máquina fiscal e que 34% considera que conhecem pouco. Estes números representam 78% da amostra inquirida, que acredita que os contribuintes não conhecem o seu papel no sistema fiscal português. Restam apenas 10% que considera que têm um nível de conhecimento razoável e uns diminutos 12% considera que os contribuintes conhecem bem ou completamente o seu papel no sistema fiscal.

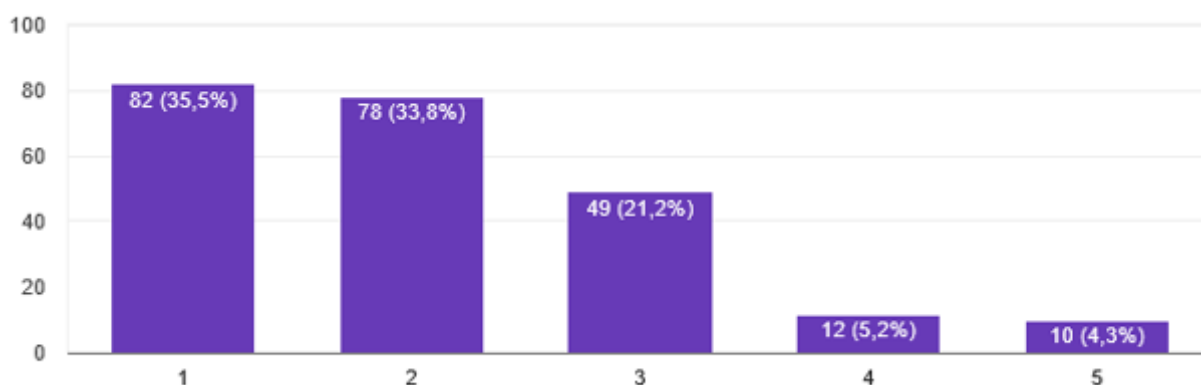
Não apenas se refere ao pagamento de impostos. Esta questão eleva o “papel” dos contribuintes a todas as atuações que possuem que incidem sobre a máquina fiscal, quer seja o reconhecimento do pedido de NIF nas faturas que requerem, estando assim a contribuir para a diminuição de práticas de evasão fiscal, quer seja ao nível declarativo, de prestar informações atempadas, corretas e verdadeiras ao Estado, entre todas as outras. Neste sentido, se os contribuintes não se sentem relacionados com o Estado e não sentem que eles também são responsáveis e que formam também uma grande parte da máquina fiscal visto que, sem contribuintes, não existe a forma de Estado como a conhecemos, existirá um maior

alheamento à informação da entidade. Se os contribuintes sentirem que fazem parte da estrutura, que a sua atuação importa e que estão na base de toda a estrutura, poderiam conseguir-se enormes transformações na mentalidade dos contribuintes.

**Gráfico 4.17.** Perceção do conhecimento que os contribuintes possuem sobre os motivos pelos quais pagam impostos

Concorda que todos os contribuintes sabem a razão pela qual lhe são cobrados impostos?

231 respostas

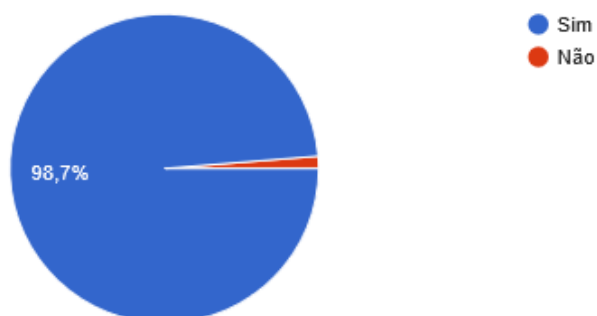


Mais uma vez, levantámos aos inquiridos a questão de se concordam que os contribuintes conhecem qual o propósito da criação e cobrança de impostos. As respostas obtidas são claras, cerca de 36% discorda totalmente, 34 % discorda. Mais de metade da amostra não concorda com a afirmação, levando à constatação de que os contribuintes não conhecem as finalidades dos impostos que suportam.

**Gráfico 4.18.** Falta de iniciativas em Educação Fiscal

Concorda que existe falta de iniciativas de educação fiscal em Portugal?

234 respostas



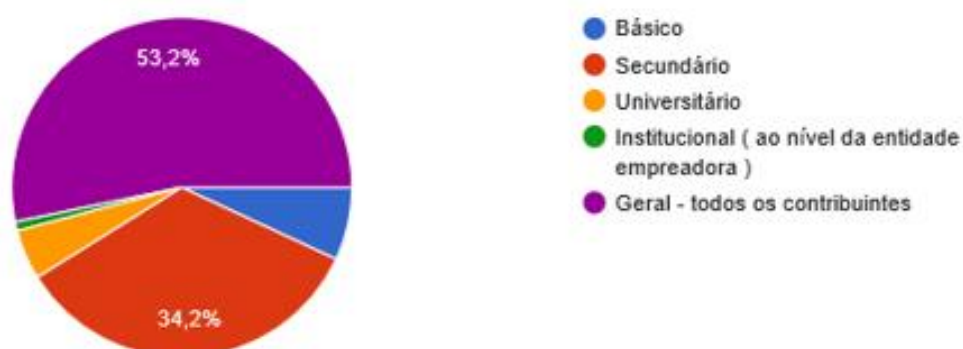
Quando confrontados com a falta de iniciativas de educação fiscal em Portugal, as respostas são absolutamente consensuais, com 99% da amostra a afirmar a lacuna de existência deste tipo de iniciativas.

Se é considerada existir a falta, é considerada existir a necessidade, pois caso os contribuintes não vissem qualquer necessidade de receber maior instrução neste campo, não teriam assinalado existir aqui uma lacuna.

**Gráfico 4.19.** Níveis escolares onde existe falta de iniciativas em Educação Fiscal

Se sim, a que nível?

231 respostas



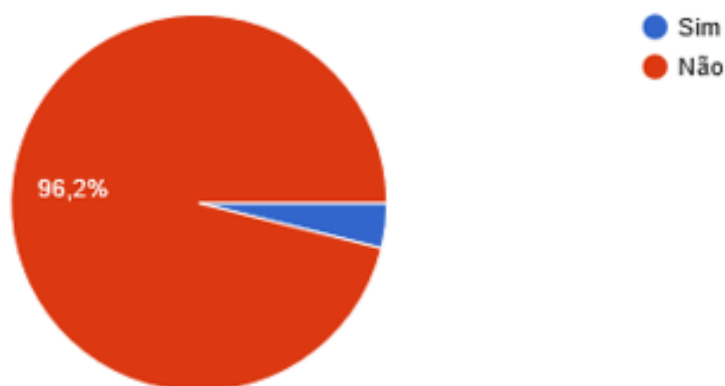
A falta de educação fiscal é notória, no entanto, quis entender a que nível. Cerca de metade dos inquiridos considera que esta lacuna é geral e que todos os contribuintes deveriam ter maior acesso a estas iniciativas. Uma fatia também expressiva dos inquiridos, 34% considera que a nível do ensino secundário também existe pouca educação fiscal. Esta resposta prevê que os inquiridos consideram que a Educação Fiscal não pode existir apenas a nível institucional ou a nível do ensino superior, visto que muitos cidadãos que são contribuintes não possuem nível académico superior e eu, por isso serão privados de informação que consideram relevante e útil no que concerne a conhecimento fiscal.

Em dado momento da vida, todos os membros da população, independentemente do seu nível de formação, profissão ou atividade, são confrontados com algum tipo de relação com o Estado. Não pode estar limitada a um grupo exstrito de indivíduos o acesso a esta informação, há que torná-la transversal e não apenas um “luxo” para quem enverga pelo rumo universitário ou especializado. A população que não prossegue os estudos tem tanto direito e necessidade de acesso a informação fiscal como os demais, aliás, até mais. Neste sentido, torna-se clara a lacuna que existe neste tipo de informação, quando metade dos inquiridos releva que toda a população deveria ter maior acesso a iniciativas de Educação Fiscal.

**Gráfico 4.20.** Conhecimento de Programas de Educação Fiscal em Portugal

### Conhece algum programa de educação fiscal em Portugal?

234 respostas

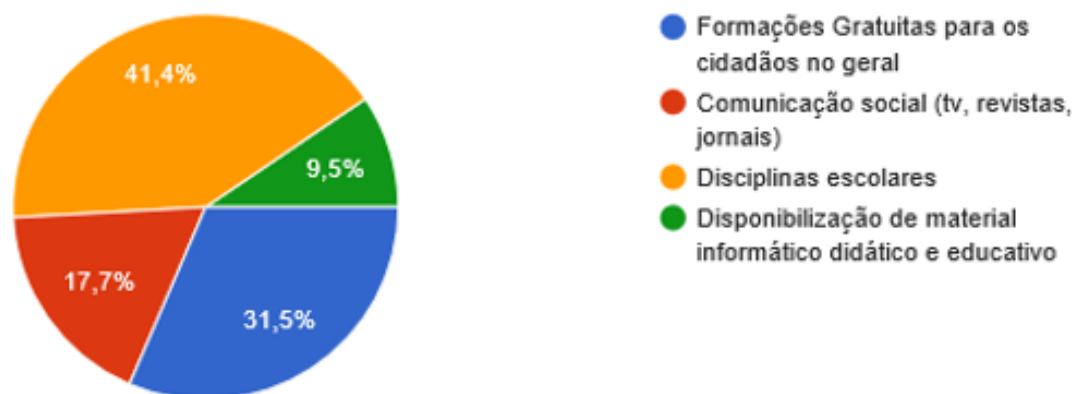


Questionei se têm conhecimento de algum tipo de programa de educação fiscal no nosso país. A esmagadora maioria não conhece nenhuma iniciativa relativa a esta temática e apenas 4 % afirma que conhece. A respeito desta minoria, questionámos quais os programas de que têm conhecimento. As respostas obtidas versaram sobre o ensino universitário, a ordem dos contabilistas certificados, o Ministério da Educação e o Portal das Finanças. No entanto, estes são apenas meios de acesso à informação e não verdadeiros Programas levados a cabo pelo Estado com a função de instruir os cidadãos.

**Gráfico 4.21.** Formas de educar fiscalmente os portugueses

Das seguintes opções, qual na sua opinião seria a melhor forma de educar fiscalmente os portugueses:

232 respostas



Como a forma de educar fiscalmente os portugueses, 41% considera que as disciplinas escolares são a melhor via, 32% considera a formação gratuita para os cidadãos, 18% considera os meios de comunicação social e apenas 10% acha relevante ações através de material informático didático e educativo.

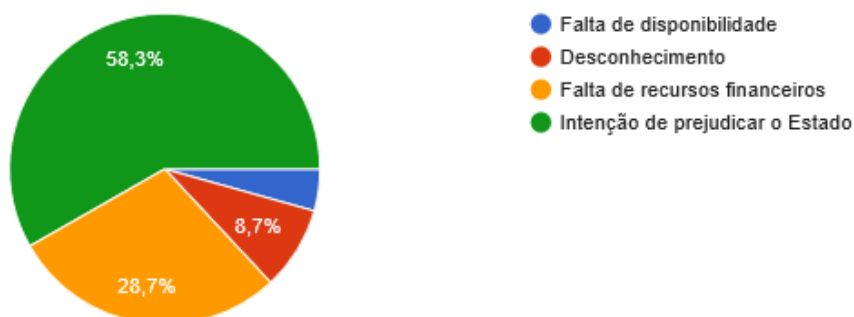
Torna-se evidente que, ao detetar importância na Formação Gratuita para os cidadãos no geral, é demonstrada vontade de aceder a este tipo de informação posteriormente à conclusão do ensino escolar regular (identificado a amarelo como Disciplinas Escolares). Existe

vontade e pré-disposição dos contribuintes para frequentar ações de acesso livre que melhorem os seus conhecimentos nesta área, logo é um foco potencial de atuação para o Estado na sua missão de promoção do conhecimento fiscal e consequente educação dos contribuintes para todas as vertentes do Sistema Fiscal.

**Gráfico 4.22.** Causas da fuga aos impostos

Considera que a fuga aos impostos é maioritariamente causada por:

230 respostas



Quanto à maior causa para a fuga aos impostos, a amostra inquirida aponta a Intenção de prejudicar o Estado como a principal motivação, com 58% de representatividade. A fatia seguinte, considera que a falta de recursos financeiros, com 29 % e com valores pouco expressivo de 13% estão o desconhecimento e a falta de disponibilidade.

Ora, se mais de metade da amostra em causa considera que a principal motivação para a fuga aos impostos é a intenção de prejudicar o Estado, é manifestada a intenção de dolo, de atuação consciente que visa a não colaboração com o Estado e ainda o seu prejuízo.

Estes são valores alarmantes, no sentido em que o sentimento de revolta, insegurança e desconhecimento por parte do contribuinte poderá motivar a intenção de lesar o estado, ainda mais do que por falta de recursos financeiros.

**Gráfico 4.23.** Responsável pelo cumprimento das obrigações fiscais



Apesar de identificarem uma larga lacuna de educação fiscal, os contribuintes inquiridos revelam que na sua maioria cumprem autonomamente as suas obrigações fiscais, sem recurso a um profissional especializado da área.

Esta resposta revela uma vontade intrínseca do contribuinte em dominar a sua carga fiscal e fazê-la cumprir, a necessidade de conhecimento leva a que muitos tentem autonomamente informar-se e encontrar informação disponível para conquistar autonomia no desempenho destas tarefas. É importante ter em conta que o fato da grande maioria cumprir as suas obrigações fiscais sem recurso a outrem não quer dizer que o faça corretamente e nos prazos previstos, a questão apenas incide sobre quem assume a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações de âmbito fiscal.

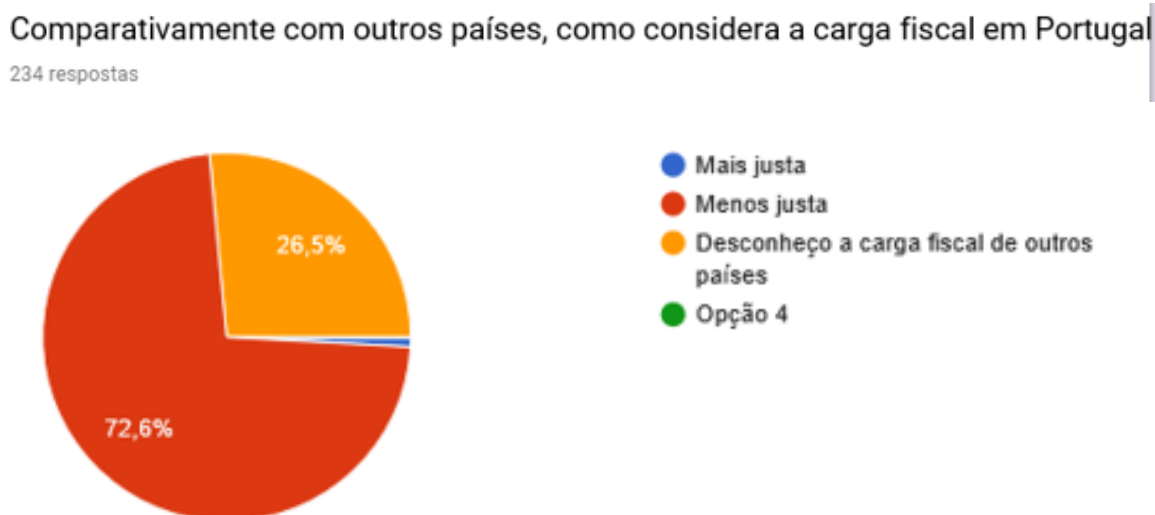
Da amostra inquirida, 18,8% recorre a um profissional para o cumprimento de algumas obrigações fiscais que podem ter um caráter mais específico e assim necessitar de um tipo de conhecimento mais largo e, apenas 7,7% dos inquiridos entrega a um profissional a totalidade da gestão e cumprimento das suas obrigações fiscais.

Desta informação pode depreender-se que a amostra é bastante autónoma no que concerne ao cumprimento das suas obrigações fiscais, no entanto é importante ressaltar que não conhecemos todas as motivações destes números, por exemplo, os custos associados à contratação de um profissional especializado, à preferência em efetuar o seu planeamento



fiscal sem ser supervisionado por outrem, poderão ser fatores com impacto no que concerne à opção em causa.

**Gráfico 4.24.** Comparação da carga fiscal Portuguesa com a de outros países



Por último e para concluir a análise em questão, houve necessidade de entender como é percecionada a carga fiscal portuguesa comparativamente a outros países.

Desta 73 % dos inquiridos considera a nossa carga fiscal menos justa e 27% afirma desconhecer a carga fiscal de outros países, o que nos deixa com 1% de respostas que consideram a nossa carga fiscal mais justa.

Este dado que remata a investigação em causa, apela ao facto de os contribuintes desconhecerem o esforço fiscal português face a outros países onde estes índices se apresentam mais alto e que terem este tipo de conhecimento poderia fazer total diferença na forma como é encarado o Sistema Fiscal Português.

É meu entendimento, pelas respostas dadas, que a perceção dos contribuintes que o desconhecimento do Sistema Fiscal motiva muita da insegurança e falta de cooperação naquilo que é o cumprimento dos impostos. O desconhecimento da aplicação dos impostos suportados, a falta de perceção da carga fiscal dos outros países, os serviços públicos que são suportados pela receita pública são potenciais causas para o descontentamento e perceção de injustiça do Sistema Fiscal.

Um longo caminho está ainda pela frente no que toca à inserção de iniciativas que levem à moldagem do pensamento, da aceitação e da compreensão do Sistema Fiscal, no entanto, começa a gerar-se cada vez mais burburinho na temática da Educação Fiscal e da necessidade gritante que existe da proliferação da mesma, sendo essa a grande constatação do estudo efetuado.

## V. CONCLUSÕES

O Estado é o agente que, na sociedade regula e rege as atuações públicas e tudo o que lhe alberga. Neste sentido, por forma a realizar as atuações necessárias e que lhe estão incumbidas, necessita o Estado de meios financeiros. A obtenção destes meios por parte do Estado é, na sua grande maioria, feita através da arrecadação de impostos pagos pelos contribuintes. É esta arrecadação de receitas que permite ao Estado a prossecução do bem-estar geral e comunitário, através da disponibilização de um leque de serviços públicos aos contribuintes.

As funções do Estado passam pela repartição justa dos rendimentos, passam pela disponibilização de serviços públicos na área da saúde, segurança e educação que, sem a sua existência levariam a um caos social.

Para regular esta relação que existe entre o Estado e os contribuintes, existem princípios que visam a proteção e dos contribuintes e asseguram os seus direitos. Os princípios da proporcionalidade, da capacidade contributiva, da justiça distributiva, da legalidade são princípios que asseguram aos contribuintes que não lhe serão exigidos impostos que não sejam criados por força da lei, que não lhe serão exigidos mais impostos que aqueles que conseguem pagar, que a aplicação dos mesmos é feita de forma justa e que a aplicação das taxas de imposto é feita em proporção ao rendimento auferido por cada um. Nesta relação, existem também deveres dos contribuintes, deveres de cooperar com o Estado, deveres de cumprir as suas obrigações fiscais, deveres de atuar com bom senso e consciência naquele que é o seu papel.

No entanto, para cumprir em pleno os seus deveres, os contribuintes devem conhecer todos os trâmites na sua relação com o Estado, devem ser educados para tal. Os meios que existem para a Educação Fiscal dos Contribuintes de hoje são ainda muito escassos e diminutos para a necessidade que se encontra.

É defendido por muitos autores que o contribuinte, ao conhecer o seu papel na máquina fiscal irá aceitar de forma mais positiva e participativa a necessidade de pagar impostos e entender como estes são o motor para a prossecução do bem-estar público, para assegurar uma redistribuição justa do rendimento e da riqueza.

Uma das grandes problemáticas da atualidade no que concerne à arrecadação de receitas por parte do Estado, deve-se às práticas de fraude e evasão fiscal que denotam uma tendência crescente. Estas práticas de não cumprimento de obrigações fiscais, de fuga aos impostos, de montagem de esquemas ilícitos ou qualquer outra atuação cujo principal objetivo seja a lesão do Estado ou a redução das obrigações fiscais, são motivados por variados fatores, nomeadamente a percepção que os indivíduos têm sobre o Sistema Fiscal e sobre a justiça do mesmo. Se os contribuintes não tiverem uma clara percepção dos benefícios que lhe são concedidos e dos quais são legítimos destinatários pelo pagamento de impostos, a psicologia associada a este ato é muito mais resistente e menos colaborativa. A clara percepção de quais os *inputs* de que beneficiam pelo pagamento de impostos é o caminho a seguir como prática ativa do combate à fraude e evasão fiscal. Os organismos da especialidade já emitiram pareceres acerca da importância de difundir este conhecimento, veja-se o Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscal da Administração Tributária, que contempla a Educação Fiscal como um dos pilares do combate à Fraude e Evasão Fiscal, ou a OCDE que a nível da União Europeia vem também a produzir estudos da especialidade.

No caso de Portugal, iniciou-se em 2007 um caminho no âmbito da Educação Fiscal, que promovida pela Direção-Geral das Contribuições e dos Impostos contou com o desenvolvimento de materiais didáticos, levados ao conhecimento público através de exposições realizadas por todo o país. Foram também emitidos materiais educativos como livros e jogos cuja temática incidia sobre a organização do Sistema Fiscal, mas estas iniciativas de Educação Fiscal em Portugal tiveram uma curta duração e não se demonstraram sustentáveis ao longo do tempo. Na realização do presente estudo contactei o Ministério da Educação por forma a compreender se há data existiam iniciativas em vigor ou planeadas para um futuro próximo que vertessem sobre esta temática, no entanto, a resposta não foi de encontro ao esperado e foi demonstrado que não estão em cursos iniciativas deste âmbito. Atualmente um projeto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal, promovido pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa conjuntamente com o apoio do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, da Faculdade de Direito de Lisboa e a Faculdade de Economia de Coimbra com o patrocínio da Ordem dos Contabilistas Certificados.

Para tornar o estudo mais relevante, foi comparada a Educação Fiscal com Espanha e Brasil. A escolha destes dois países prendeu-se, no caso de Espanha, com o fato de ser um país

também pertencente à União Europeia cujo caminho na realização de práticas de Educação Fiscal está a denotar um crescimento e, no caso do Brasil, pelo fato de ser um país que não pertencer à União Europeia e cujas práticas de Educação Fiscal por parte da Administração Tributária têm sido alvo de grande destaque.

No caso de Espanha, destaco a criação do *Portal de Educação Cívico-Tributária* que é gerido pela Administração Tributária Espanhola e cujo principal objetivo é a transmissão de conhecimento aos jovens das matérias fiscais e da sua importância e papel para a manutenção do equilíbrio social. Outras dinâmicas têm sido postas em prática tais como as “*Jornadas de Portas Abertas*” cuja principal finalidade é a aproximação de jovens e professores à realidade fiscal, ações de formação para os funcionários da Autoridade Tributária.

Já no caso do Brasil, a dinâmica é bastante diferente e a importância dada a esta temática é alvo de destaque. Implementou nos anos 90 o PNEF, que foi desenvolvido por um grupo de trabalho constituído por membros de órgãos públicos variados e cujo principal objetivo foi a dinamização de práticas que versam sobre a Educação dos Contribuintes ao nível fiscal. Foram desenvolvidos cadernos, acessíveis a toda a população, que versam sobre temas como as funções do Estado, a função dos tributos, a importância dos mesmos e os direitos e deveres que regem a relação entre o Estado e o Contribuinte. Foram ainda desenvolvidos diversos materiais didático-informativos, cujo público-alvo são as camadas mais jovens e cujo principal objetivo é sempre a sensibilização para a importância dos tributos e do sistema fiscal.

Por forma a medir a possível existência de relação entre o nível de práticas de Educação Fiscal adotadas e o nível de Fraude e Evasão Fiscal, tomei como referência os três países já mencionados e tentei estabelecer se, os países com menor índice de Educação Fiscal estariam mais suscetíveis a níveis de fraude e evasão fiscal mais elevados. A análise em questão demonstrou-se bastante difícil de efetuar, primeiramente porque a informação acerca de Fraude e Evasão Fiscal é bastante escassa e as informações que existem são maioritariamente por extrapolação do que divulgadas por fontes oficiais.

No entanto, para tornar esta análise possível, recorri a indicadores como o *VAT GAP* que mede a evasão fiscal ao nível do IVA que não foi entregue ao Estado, aos níveis de fiscalidade dos países em questão, à carga tributária de cada país e à economia paralela registada para cada caso.

Da análise realizada destaco que, ao nível do *VAT GAP*, para o ano de 2013, Portugal registava um valor de 8% em relação ao PIB, enquanto que Espanha, para o mesmo período registou um valor de 16% (Gráfico 3.2 e 3.3.), bastante superior ao de Portugal. Ao nível do Brasil, apesar de não ter encontrado valores individuais, a média de evasão ao nível do IVA dos países da América Latina, nos quais se insere o Brasil, estima-se que 2,4 % do PIB seja alvo deste flagelo (Gráfico 3.4.). Neste sentido, o *VAT GAP* seria superior em Espanha, seguido de Portugal e seguido dos países da América Latina, no qual se insere o Brasil, no entanto sublinho a limitação aqui encontrada por não ser possível analisar o nível do Brasil autonomamente.

Ao analisarmos as receitas tributárias em % do PIB para o ano de 2010, foi possível concluir que o Brasil regista um valor superior a Portugal e Espanha (Gráfico 3.8), sendo que o Brasil implementou o seu PNEF por volta da data em análise. Ora, se o Brasil arrecadou mais receita tributária nesse ano que Portugal e Espanha, em % do PIB do país, poderá ser motivo de reflexão que a introdução e disseminação destas práticas podem ter contribuído para estes valores.

Quanto ao nível da economia paralela, também denominada economia não registada, para o ano de 2017 Espanha registava um valor superior ao de Portugal, cerca de 16,6 % do PIB para Portugal e 17,2 % do PIB para Espanha, logo estes valores também não são conclusivos visto que se encontram próximos e que Portugal tem um nível de Educação Fiscal mais baixo que o de Espanha.

Quanto à moral tributária (Gráfico 3.11.), em 1990 o espectro que separava Portugal e Espanha era largo, sendo que Portugal registava 0,39 e Espanha 0,56, no entanto, em 2008 inverteu-se esta tendência, visto que Portugal regista 0,59 e Espanha 0,54, ora, enquanto Portugal verificou um aumento significativo ao nível da moralidade tributária, Espanha testemunhou uma diminuição, ficando assim abaixo do nível de Portugal. A moralidade fiscal revela a parte de consciência dos indivíduos para o pagamento de impostos e o que acreditam estar a contribuir para o bem-estar da sociedade através desta atuação, logo uma moralidade fiscal mais elevada para Portugal demonstra que no caminho de 1990 e 2008 existe uma maior consciência dos Portugueses para esta temática. Sendo que, apesar das poucas iniciativas de Educação Fiscal levadas a cabo pela Autoridade Tributária, poder-se-á estar a registar esta tendência por um aumento de consciência, levando estes números a crer que os reforços destas práticas contribuirão mais largamente para o aumento destes indicadores.

No âmbito do caso prático desenvolvido, foram aplicados questionários cujo principal foco foram questões direcionadas para a percepção fiscal dos inquiridos acerca do Sistema Fiscal Português e da importância da Educação Fiscal na sustentação do mesmo.

Para o efeito, foi definida como amostra os colaboradores de uma empresa multinacional, na sua base em Portugal, que conta com cerca de 1000 colaboradores, para os quais obtive 234 respostas. Esta empresa opera no ramo alimentar e é uma empresa líder no seu segmento, sendo que os colaboradores inquiridos acrescentaram imensa riqueza aos dados recolhidos pela sua diversidade de formação e profissão.

Das respostas dos inquiridos, foi-me possível concluir que existe uma grande falha no que toca aos conhecimentos dos contribuintes quanto ao seu papel da máquina fiscal, uma grande percentagem demonstra não conhecer de que forma os seus impostos são aplicados ou qual as funções inerentes aos mesmos. Existe, no entanto, uma clara persecução de que é importante a cobrança de impostos e que, em caso de poder optar pelo não pagamento de impostos caso isso levasse à inexistência de estruturas e serviços públicos, a grande maioria não o faria.

Mais de 60% dos inquiridos categorizou o Sistema Fiscal Português como muito ou extremamente complexo. A importância das ações de fiscalização e inspeção por parte do Estado no que concerne ao combate à Fraude e Evasão Fiscal foi também bastante assinalado como fator positivo.

No âmbito da Educação Fiscal, a maioria da amostra inquirida releva não ter conhecimento de práticas de Educação Fiscal e concordam com a sua falta no país com 99% da amostra a responder afirmativamente, dando destaque à falta de formação gratuita transversal a todos os cidadãos e à inserção de iniciativas no âmbito dos planos escolares que alberguem as camadas mais jovens da população. Quando inquiridos acerca da sua formação individual em fiscalidade, mais de metade da amostra revelava nunca ter tido qualquer contato com a mesma.

Como principais motivações para a fuga aos impostos, a amostra revelou a intenção de prejudicar o Estado, valores esses alarmantes visto que, se os contribuintes, como já mencionado, não conhecem o seu papel no Sistema Fiscal e não têm conhecimento claro sobre a aplicação dos impostos e os benefícios que daí advêm, poder-se-á gerar um sentimento de incerteza e insegurança, levando à credibilidade de que a cobrança de

impostos não é feita de uma forma justa e igualitária e que, desta forma, a sua ação de resistência para com o Estado é muito maior.

No entanto, é também interessantes ressaltar que a maioria da amostra, apesar de revelar um conhecimento fiscal baixo, é responsável pelo cumprimento das suas obrigações sem recurso a um profissional credenciado, leva a crer que o contribuinte tem vontade de ser responsável pelas suas obrigações fiscais, o que demonstra a grande importância de fortalecer a sua Educação Fiscal para assegurar que o cumprimento das obrigações fiscais é efetuada corretamente e, sendo que o Estado cada vez mais confere ao contribuinte autonomia e responsabilidade para cumprir as suas obrigações, é de extrema importância facultar-lhe os conhecimentos para que o possa fazer de forma ponderada, responsável e consciente.

Por último, por forma a entender qual a perceção de justiça quanto à carga fiscal em Portugal, sem dar indicação de quais os países, foi questionado como consideravam a carga fiscal portuguesa comparativamente com outros países, 73 % da amostra considerou menos justa e os restantes 27% considerou desconhecer a carga fiscal dos outros países. Se, ao olharmos para o Gráfico 3.5. que efetua uma análise comparativa da carga fiscal dos países da União Europeia em 2015, verificarmos que Portugal ocupa o 13º lugar num total de 28 países e que se encontra abaixo da média da UE, poderia ser interessante facultar este tipo de informação aos contribuintes e gerar assim uma mudança de mentalidade.

Em suma, conclui-se que existe uma relação direta entre a fraude e evasão fiscal e a Educação Fiscal, na medida em que, a alavancagem de contribuintes mais informados, educados e sensibilizados para temas fiscais e para a grande importância que os mesmos ocupam no seu dia-a-dia, terá um efeito desincentivador para a prática de tais atos que visem qualquer tipo de fraude e evasão fiscal. Após realização deste estudo, propunha-se como aplicação ao caso Português a inserção de um programa de Educação Fiscal semelhante ao PNEF já introduzido no Brasil, no sentido em que denota bastante carência de educação sobre estas temáticas ao nível geral de todos os contribuintes e não apenas nas camadas mais jovens ainda em idade escolar.

O caminho da Educação Fiscal é ainda longo, mas existe uma série de oportunidades neste campo, sobretudo através da alteração de mentalidade do contribuinte.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Apresentação do Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira 2017** – [Consult. a 06/06/2018] Disponível em URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=81c76713-6b44-4990-8cf5-039984b7d7c7>

AZEVEDO, António Domingues (2014) – **O combate à fraude e evasão fiscal (III)**. [ Consult. em 22-11-2016 ] Disponível em URL: <http://www.occ.pt/pt/noticias/o-combate-a-fraude-e-evasao-fiscal-iii/>

CAMPOS, Diogo Leite de; GOUVEIA, Jorge Bacelar; GOMES, Nuno Sá; SILVA, Isabel Marques da; SOUSA, Jorge Lopes de; GONÇALVES, Joaquim; RODRIGUES, Benjamim; MACHETE, Pedro; CÂMARA, Francisco de Sousa da; CARDONA, Maria Celeste – **Problemas Fundamentais do Direito Tributário**. Lisboa: Vislis Editores Lda. 1999. ISBN 972-52-0072-1

CATARINO, João Ricardo; GUIMARÃES, Vasco Branco- **Lições de Fiscalidade (5ª Edição)- Vol I. Princípios Gerais e Fiscalidade Interna**. Almedina. Coimbra. 2017, ISBN 978-972-40-6950-0

CATARINO, João Ricardo; GUIMARÃES, Vasco Branco- **Lições de Fiscalidade (5ª Edição)- Vol I. Princípios Gerais e Fiscalidade Interna**. Almedina. Coimbra. 2014. ISBN 978-972-40-5629-6

COSTA, Paulo Nogueira da; MACHADO, Jónatas E.M. - **Manual de Direito Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina S.A. 2016. ISBN 978-972-40-6465-9

DELOITTE- Uma visão Global- Observatório da Competitividade Fiscal. [Consult. A 12/09/2018] Disponível em: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pt/Documents/tax/Deloitte\\_Observatorio\\_Fiscal\\_2017.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pt/Documents/tax/Deloitte_Observatorio_Fiscal_2017.pdf)

FAZENDA, Ministério da – **Contribuinte do Futuro** [Consult. a 13/03/2018]. Disponível em URL: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/contribuente-do-futuro>

FAZENDÁRIA, Escola de Administração – **Programa Nacional de Educação Fiscal**, Caderno II. 2009. [Consult. a 03/03/2018] Disponível em [http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Caderno\\_2\\_RELACAO\\_ESTADO-SOCIEDADE.pdf](http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Caderno_2_RELACAO_ESTADO-SOCIEDADE.pdf)

FRANCO, António Luciano Sousa - **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Coimbra: Edições Almedina S.A., 1999. ISBN 978-972-72-4761-5

GRZYBOVSKI, Denize, HAHN, Tatiana Gaertner, **Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária**. Revista de Administração Pública - RAP 2006 [Consultado a : 13/03/2018 2018] Disponível em :<<http://sociales.redalyc.org/articulo.oa?id=241016428005>> ISSN 0034-7612

MARTÍNEZ, Soares – **Direito Fiscal** (7ª Edição) Coimbra: Almedina. 1993. ISBN 972-40-0733-2

NABAIS Casalta, José - **Direito Fiscal** (6ª Edição). Coimbra: Edições Almedina S.A., 2010. ISBN 978-972-40-4377-7

OCDE (2015) **Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies** [Consult. 10/09/2018] Disponível em: <http://www.oecd.org/finance/financial-education/improvingfinancialliteracyanalysisofissuesandpolicies.htm>

OCDE (2015) **Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness** [Consult. 10/09/2018] Disponível em URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/35108560.pdf>

PALMA, Clotilde Celorico; PITA, Mónica - **Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal – Os casos do Brasil, de Espanha e de Portugal**. In Revista de Finanças Públicas, nº2 VIII, Coimbra: Edições Almedina, SA, 2016. Depósito Legal nº 274421/08

PEREIRA, Manuel Henriques – **Fiscalidade** (4ª Edição). Coimbra: Edições Almedina S.A. 2011. ISBN 978-972-40-4683-9

PEREIRA, Paula Rosado - **A Tributação das Sociedades na União Europeia**. Edições Almedina S.A.: Coimbra. 2004. ISBN 972-40-2082-7

**Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017** [Consult. a 10/06/2008] Disponível em URL: [https://www.portugal.gov.pt/media/3322199/20150129-mf-plano-combate-fraude-fiscal-2015\\_2017.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/3322199/20150129-mf-plano-combate-fraude-fiscal-2015_2017.pdf)

POMBO, Nuno - **A Fraude Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina S.A. 2007. ISBN 978-972-40-3093-7

PORTUGAL, Instituto Nacional de Estatística – **Estatísticas das Receitas Fiscais. 1997**. [Consult. a 07.08.2018] Disponível em [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=...](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=...) · PDF file

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL, **Caderno II**, 2009. [http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Caderno\\_2\\_RELACAO\\_ESTADO-SOCIEDADE.pdf](http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Caderno_2_RELACAO_ESTADO-SOCIEDADE.pdf)

PÚBLICA, Ministério das Finanças e da Administração- **Relatório do Grupo Para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal (2009)** [Consult. em 02/04/2018] Disponível em: [https://www.ideff.pt/xms/files/GPFRelatorioGlobal\\_VFinal.pdf](https://www.ideff.pt/xms/files/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf)

ROSADO, Paula Pereira - **A Tributação das Sociedades na União Europeia**. Coimbra: Edições Almedina S.A. 2004. ISBN 972-40-2082-7

SANCHES, J.L. Saldanha – **Justiça Fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2010. ISBN 978-989-8424-13-6

SANTIAGO, Ana Elisa Esteves – **A Educação Financeira Escolar em Portugal** .2015. ISSN: 2176-2988

SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da (2016). **Fiscalidade – Outros Olhares**. Grupo Editorial Vida Económica [Consult. a 07/10/2018] Disponível em URL: <https://antoniocarlosdossantos.files.wordpress.com/2016/10/fiscalidade-outros-olhares.pdf>

**Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States (2015)** [Consult. a 06/09/2018] Disponível em URL:

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-gap.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-gap.pdf)

TOWNSEND, J.A. [et al] (2008). **Purpose of the Criminal Tax System**. In *Tax Crimes*. Newark: LexisNexis

YOUNG, ERNST & - **Fiscalidade(s) na Vanguarda do Pensamento**. Coimbra: Edições Almedina S.A.. 2015. ISBN 978-972-40-5678-4

## **Legislação**

CIVIL, Código [Consult. a 13/05/2018] Disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=775&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis)

HOMEM, Declaração Universal dos Direitos do, [Consult. a 25/03/2018] Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)


PORTUGUESA, Constituição da República [Consult. 12/03/2016]. Disponível em URL: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

TRIBUTÁRIA, LEI GERAL [Consult. a 30/03/2017] Disponível em: [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/Cod\\_download/Documents/LGT.pdf](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/LGT.pdf)

TRIBUTÁRIAS, Regime Geral das Infrações [Consult. a 12/04/2018] Disponível em : [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/rgit/Pages/regime-geral-das-infracoes-tributarias-indice.aspx](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/rgit/Pages/regime-geral-das-infracoes-tributarias-indice.aspx)

# APÊNDICE

Tese de **Mestrado** Educação Fiscal  Caixa de entrada X

 **Ana Carmo** <anaticarmo@gmail.com>  
para dge ▾  
Exmos. Srs.,

gostaria de me apresentar como Ana Carmo, **aluna** do Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa (ISCAL). Encontro-me a elaborar uma tese de **mestrado** sobre o tema da educação fiscal em Portugal pelo que gostaria de solicitar a vossa colaboração. Seria possível clarificar quais as iniciativas de Educação Fiscal que já foram implementadas a nível do ensino? Gostaria também de saber se previsionalmente é expectável que sejam desenvolvidas mais iniciativas para exploração do tema?

Grata desde já pela atenção dispensada,

subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

Ana Teresa Lança do Carmo

 **Rosália Silva (DGE)** <rosalia.silva@dge.mec.pt>  
para José. Hélder, eu ▾

Prezada **aluna**, Ana Teresa Lança do Carmo

A Direção-Geral da Educação não tem implementado iniciativas/projetos no âmbito da Educação Fiscal.

De referir que existem disciplinas no atual currículo, designadamente a disciplina de Economia, onde os impostos são abordados para explicar as principais políticas económicas e sociais do Estado. Deseja-se todo o sucesso para o trabalho no âmbito da s/ tese de **mestrado**, no domínio da Educação Fiscal.

Com os melhores cumprimentos,

 Rosália Maria das Neves Silva  
Técnica Superior  
Direção-Geral da Educação  
Av. 24 Julho, 140 - 1399-025 Lisboa - Portugal  
TEL. + 351 213 93 4604 FAX. + 351 213 93 4693  
Email: [rosalia.silva@dge.mec.pt](mailto:rosalia.silva@dge.mec.pt)  
[www.dge.mec.pt](http://www.dge.mec.pt)

