

Economic Analysis of Law Review

Cidadania, Educação, Moral Tributária e Coesão Económica e Social em tempos de COVID-19

Citizenship, Education, Tax Morale and Economic and Social Cohesion in Time of COVID-19

Clotilde Celorico Palma¹
Universidade de Lisboa

RESUMO

Educação para uma Cidadania Fiscal deve ser um processo permanente e persistente de fluxo de informações, através dos mais variados meios, instrumentos e técnicas e junto das mais diversas instituições (escolas, universidades, associações, os próprios funcionários da administração) que permita a cada cidadão compreender as funções financeiras do Estado e o sistema fiscal, inculcando-lhe o dever fundamental de pagar impostos e os direitos inerentes. O artigo pretende fazer essa reflexão em tempos de pandemia da COVID-19, onde as desigualdades sociais se aprofundaram, demonstrando a necessidade de serviços públicos para os menos favorecidos.

Palavras-chave: Educação; Cidadania Fiscal; Moral Tributária; COVID-19.

JEL:

ABSTRACT

Education for tax citizenship must be a permanent and persistent process of information flow, through the most varied means, instruments and techniques and with the most diverse institutions (schools, universities, associations, the administration's own employees) that allow each citizen understand the financial functions of the State and the tax system, inculcating it the fundamental duty to pay taxes and inherent right, of public services for the least favored.

Keywords: Education; Tax citizenship; Tax Morale; COVID-19.

R: 30/04/20 **A:** 29/06/20 **P:** 31/08/20

¹ E-mail: dotilde.palma@clix.pt

1. Introdução

A Cidadania, Educação e Moral Tributária estão intrinsecamente relacionadas e devem ser perspectivadas sob diversos ângulos. Não se pode falar nem analisar isoladamente cada uma destas vertentes. Sem Educação não existe Cidadania, não existe Cidadania nem Educação sem Moral. São dimensões transversais que assumem um particular significado na área tributária.

Subjacente a estes conceitos está, inevitavelmente, uma “relação contratual” estabelecida entre o Estado e o cidadão contribuinte, assente num contrato social, na construção de uma vida em sociedade e no dever fundamental de pagar impostos. Neste sentido, são diversos os agentes da Cidadania, Educação e Moral Tributária, começando pelo próprio Estado nas suas diversas dimensões, nomeadamente, o Estado legislador, a Administração Tributária, os Tribunais. Mas incumbe-nos também a todos, enquanto cidadãos, participar activamente nesta relação recíproca de poder-dever. Fala-se muito na pouca Moral Tributária de alguns contribuintes, inclusive de alguns que deveriam começar por dar o exemplo aos demais, mas importa desde logo reflectir sobre a Moral Tributária do Estado e dos seus agentes².

Se olharmos para os diversos agentes da Educação Fiscal, temos desde logo a Administração Tributária, as entidades públicas e privadas ligadas ao ensino e à cultura, os contribuintes, as organizações internacionais como a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), as escolas, os agentes económicos, como a banca com os seus relevantes programas de literacia financeira, e as ordens profissionais e associações, como, por exemplo, em Portugal, a Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e a Associação Fiscal Portuguesa (AFP).

Nos últimos anos, em diferentes contextos, muito se tem falado de Cidadania, Educação e Moral Tributária. Desde logo devido à crise económica que grassou em 2008, a União Europeia e a OCDE lançaram diversos estudos e iniciativas sobre esta temática numa tentativa pedagógica de arrecadação de mais receita tributária.

No que se reporta à designada Moral Fiscal, ou se quisermos, num conceito mais abrangente, Moral Tributária, salientam-se em particular os interessantíssimos estudos da OCDE *What drives tax morale?*³ e *Tax morale? What drives people and business to pay Tax?*⁴

No que concerne à Cidadania e Educação Fiscal, denota-se a igualmente muito interessante publicação *Edifier une culture fiscale du civisme et de citoyenneté – Un document de référence global de l'éducation des contribuables*, uma análise que a OCDE levou a cabo em colaboração com o EURO social (Programme Régional de l' Union européenne pour la cohésion sociale en Amérique Latine), o Institute of Development Studies (IDS) e o Forum sur Administration Fiscale (FAF), elaborada com base na experiência comparada de vinte e oito Administrações Fiscais⁵.

De todos estes estudos poderemos extrair relevantes experiências e ilações. Procuraremos sintetizar as principais.

² *Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes, Besteuerungsmoral und Steuermoral*, Klaus Tipke, tradução de Luiz Dória Furquim, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre 2012.

³ *What drives tax morale?*, OECD, March 2013.

⁴ *Tax morale? What drives people and business to pay Tax?* OECD 2019.

⁵ *Edifier une culture fiscale du civisme et de citoyenneté – Un document de référence global de l'éducation des contribuables*, OCDE 2015. No referente à América Latina veja-se, nomeadamente, a Revista IR 01, Instituto AFIP Argentina (cidadania fiscal), Alejandro M Estevez, com diversos artigos interessantíssimos.

Há uma estreita ligação entre a denominada Moral Tributária – a percepção que os cidadãos têm das questões fiscais – e a percepção que têm quanto à qualidade das despesas públicas. As pessoas que beneficiam de serviços públicos de boa qualidade estão mais predispostas a pagar os seus impostos.

Esta questão assume especial acuidade nestes momentos de incerteza que actualmente vivemos a nível mundial com o alastrar da COVID-19 e a forte crise económica que ainda só agora começou, mas que, importa desde logo salientar, tem contornos distintos da anterior merecendo, enquanto tal, uma abordagem diferente.

O pagamento de impostos é um dever de cidadania, mas também um direito (ideia do contrato social entre o Estado e os cidadãos).

O exercício da Cidadania Fiscal depende muito do nível de cultura fiscal e da população, do civismo e da moralidade fiscais.

A cultura fiscal reflete-se na consciência fiscal dos cidadãos, a maioria dos quais não tem ideia de como é formado e funciona um sistema fiscal, de quais são os seus direitos e deveres, de como relacionar-se com a Administração Tributária, nem tão pouco da carga fiscal que efectivamente suportam, só sentindo mais o imposto quando directamente confrontados com situações de maior visibilidade que os afrontam.

A noção de Cidadania Fiscal é, antes de tudo, uma noção essencialmente política - liga-se às noções de poder constituinte e de soberania popular, sendo a sua principal função a de contribuir para o reforço da legitimação do imposto. É igualmente uma noção ética que visa reforçar comportamentos cívicos em sede de tributação, não só para o cumprimento do dever fundamental de pagar impostos, mas também para o dever das Administrações Tributárias reconhecerem os direitos e garantias inerentes ao estatuto de contribuinte⁶.

O exercício da Cidadania Fiscal depende muito do nível de cultura fiscal e da população, do civismo e da moralidade fiscais.

A cultura fiscal reflete-se na consciência fiscal dos cidadãos, a maioria dos quais não tem ideia de como é formado e funciona um sistema fiscal, de quais são os seus direitos e deveres, de como relacionar-se com a Administração Tributária, nem tão pouco da carga fiscal que efectivamente suporta.

Importa fazer a ligação entre o civismo fiscal e a cidadania e os valores que fundamentam a responsabilidade colectiva e a vida da sociedade em democracia. Este objectivo implica que se insista na explicação da forma como o dinheiro público é gasto e nos efeitos prejudiciais que a fraude e a corrupção têm no país e nos seus cidadãos.

Os planos e programas sobre Cidadania e Educação Fiscal pretendem precisamente, em geral, inculcar nos diversos cidadãos uma cultura de cumprimento do imposto, através de múltiplas acções que visam sensibilizar para a importância dos tributos, explicando as suas funções, para que servem, o porquê do pagamento e incentivando directamente ao seu pagamento através da concessão de prémios.

⁶ Neste sentido veja-se António Carlos dos Santos, “Interrelações entre Cidadania e Fiscalidade. Cidadania e Educação Fiscal em Contexto Democrático”, AAVV, *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*, Clotilde Celorico Palma, org., Almedina, Abril de 2019.

A Fiscalidade, a Contabilidade e as Ciências Sociais devem estar associadas neste tipo de programas. O sucesso deste tipo de acções implica o envolvimento de diversos parceiros quer à escala nacional quer internacional, devendo associar os Ministérios das Finanças e da Educação e, eventualmente, o Ministério da Cultura, bem como entidades privilegiadas relacionadas como, no caso português, a Ordem dos Contabilistas Certificados.

Como tem vindo a ser particularmente enfatizado nos estudos da OCDE e reconhecido a nível mundial, a construção de uma cultura de integridade nas sociedades tem necessariamente que começar junto dos mais jovens e, para o efeito, importa desde logo envolver as escolas neste processo.

Para mudar é necessário antes de mais educar e educar, desde logo, os mais jovens. Consciencializá-los para os valores da integridade pública implica transmitir os valores da Cidadania para a Moral Tributária. A Educação Fiscal, sendo o ponto de partida para a construção de uma consciência voltada para o exercício da cidadania participativa e consciente por parte dos cidadãos, tem como fim sensibilizar os contribuintes quanto à função do Estado de arrecadar impostos e, também, quanto à importância do dever de contribuir⁷.

A Educação Fiscal consiste num método de ensino e aprendizagem que tem em vista consciencializar o cidadão sobre a função social do tributo, de como este pode promover a justiça social, incentivando-o a participar na aplicação, arrecadação e fiscalização do dinheiro público, podendo ser entendida em sentido estrito e em sentido lato⁸.

Nos nossos dias, é consensual que o cumprimento das obrigações tributárias tendo em vista o pagamento de impostos é, mais do que uma obrigação, um dever moral e fundamental de cidadania⁹.

A nossa sociedade necessita cada vez mais da transparência das acções do governo e para tal é da maior relevância uma participação activa dos cidadãos para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde todos exerçam a cidadania.

Um dos factores que importa ter em mente quando se abordam estas temáticas é a sua natural ligação com a problemática da corrupção.

Existe uma forte interligação entre o crime de corrupção, a Cidadania Fiscal e a Moral Tributária.

Temos assistido, infelizmente, a diversos casos de corrupção que se têm aproveitado da actual situação de pandemia. O crime de corrupção acarreta graves consequências para a nossa sociedade e economia, afectando seriamente os valores essenciais da democracia, da cidadania e da igualdade social.

A corrupção põe em causa o dever fundamental de pagar impostos.

⁷ Neste sentido veja-se, da autora, “As Políticas de Educação e Cidadania Fiscal – O caso de Portugal e do Projecto de Educação e Cidadania Fiscal”, AAVV, *Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia*, Clotilde Celorico Palma, org., op. cit.

⁸ Clotilde Celorico Palma, “Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal em Portugal”, *Revista TOC* n.º 187, Outubro de 2015 e Clotilde Celorico Palma e Mónica Pita, “Para uma Política de Educação e Cidadania Fiscal – Os casos do Brasil, de Espanha e de Portugal”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VIII, n.º2, 2015.

⁹ Neste contexto veja-se Casalta Nabais, *Por um Estado Fiscal suportável – Estudos de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2005.

Na sua publicação *Education for Integrity*¹⁰, a OCDE cuida precisamente de transmitir a ideia da necessidade da educação para a integridade pública, como deverá ser ensinada e como deverão ser transmitidos os valores da luta contra a corrupção para a construção de uma sociedade mais ética, justa e equilibrada. Como se salienta, “*Public integrity means doing the right thing, even when no one is watching. Around the world, societies pass on values and norms related to public integrity through school, community and family life. But sometimes, when corruption and unethical behaviour seem normal, we can lose sight of what public integrity is and why it matters. At times like this, governments may choose to educate for public integrity, so that the public good is emphasised over private gain and complex problems are dealt with by institutions in an ethical and principled manner. As a result public integrity is strengthened.*”¹¹

Ora, a Educação Fiscal pode e deve transformar a relação entre o Estado e o cidadão.

Há que explicar de forma didáctica a todos os cidadãos, independentemente da sua idade, de formas distintas, que os impostos que pagamos são o preço da civilização, como dizia o juiz Holmes na sua frase que ficou célebre¹².

As formas de o fazer são variadas e existem muitos países, sobretudo ditos emergentes ou em vias de desenvolvimento, que implementaram diversas acções específicas tendo em vista uma maior arrecadação de tributos. Como refere a OCDE, a importância que a economia informal assume nestes países é um motivo suplementar que justifica a peculiar importância desse tipo de acções.

Algumas dessas acções estão integradas em denominados Planos ou Programas para a Cidadania e Educação Fiscal mas, invariavelmente, são idênticas, umas mais ou menos detalhadas, a nível central ou regional e/ou federal, sendo desenhadas em função do seu público-alvo.

Sobretudo nos tempos de crise económica que grassa a nível internacional, a adopção de programas para a Cidadania e Educação Fiscal tem assumido cada vez maior acuidade, sendo recomendados pelas diversas instâncias internacionais tais como na UE e na OCDE.

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

Os planos e programas sobre Cidadania e Educação Fiscal pretendem, em geral, incutir nos diversos cidadãos uma cultura de cumprimento do imposto, através de múltiplas acções que visam sensibilizar para a importância dos tributos, explicando as suas funções, para que servem, o porquê do pagamento e incentivando directamente ao seu pagamento através da concessão de prémios.

As diferentes metodologias e acções a adoptar neste contexto devem ser devidamente pensadas em função do contexto especial do país, sendo que algumas resultam menos bem em determinados contextos sócio culturais. Por todo o mundo têm surgido técnicas inovadoras para construir uma cultura de civismo fiscal, tendo-se este esforço acentuado em tempos de crise, por motivos facilmente compreensíveis.

Uma das faixas etárias preferenciais costuma ser a das crianças e dos adolescentes, existindo diversas acções especificamente concebidas para consciencializar os mais jovens para a

¹⁰ *Education for Integrity*, OECD 2018.

¹¹ *Ibidem*, p. 2.

¹² “*Taxes are the price we pay for a civilized society*”, Oliver Wendell Holmes (1841 - 1935), U.S. Supreme Court Justice.

relevância ética e financeira do adequado pagamento dos tributos. Para além de representarem o amanhã, o certo é que representam desde logo o dia de hoje, desempenhando um relevante papel junto das suas famílias e círculo social.

Existe toda uma miríade de metodologias e de acções dirigidas aos mais novos.

Desde logo, a inclusão de programas educacionais obrigatórios inseridos nos currículos académicos desde a primária e a formação de professores especificamente para o efeito (ex. Brasil e Cabo Verde), até concursos de redacções sobre o pagamento de impostos (ex. Angola, Brasil e Cabo Verde), feitura de livros e realização de teatros (ex. Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal), realização de filmes (ex. Angola, Brasil e Cabo Verde), jogos (ex. Malásia e Portugal), etc.

Existem diversos programas integrados para a Educação Fiscal das crianças com a criação de figuras específicas para chegarem ao seu público-alvo das mais diversas formas, como é o caso do Leãozinho no Brasil, do Justinho em Angola e, mais recentemente, da Joanelinha e do Fisquinho em Portugal.

Da experiência comparada de vinte e oito Administrações Fiscais em colaboração com o *EURO social* (*Programme Régional de l' Union européenne pour la cohésion sociale en Amérique Latine*), o *Institute of Development Studies* (IDS) e o *Forum sur Administration Fiscale* (FAF), a OCDE lançou a já referida publicação em 2015, onde faz um apanhado de algumas experiências sobre as quais importa reflectir e retirar as devidas ilacções¹³.

De salientar a recente iniciativa da União Europeia ao lançar, a 21 de Novembro de 2017, o Portal *Taxedu*, uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu no âmbito do *Programa Fiscalis 2020*¹⁴.

Há vários exemplos de acções neste domínio, sendo a faixa preferencial a dos mais jovens. Registamos, contudo, que igualmente será desejável conceber acções específicas para a terceira idade, como, por exemplo, o esclarecimento do sistema fiscal e a ajuda no cumprimento das obrigações tributárias, matéria que reveste para todos especial complexidade.

Os programas de Educação Fiscal na América do Sul estão mais desenvolvidos do que nos outros continentes.

Um dos países com mais tradição neste tipo de acções é reconhecidamente o Brasil, cujo modelo tem inspirado diversos países.

O Programa Nacional de Educação Fiscal/PNEF do Brasil é um instrumento permanente de educação para a cidadania, sendo esta um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, desenvolvido nos vinte e seis Estados e no Distrito Federal¹⁵.

¹³ *Edifier une culture fiscale du civisme et de citoyenneté – Un document de référence global de l'éducation des contribuables*, op. cit..

¹⁴ O portal encontra-se sob o endereço electrónico <https://europa.eu/taxedu>. Este meritório projecto, cuja finalidade consiste na consciencialização e formação das crianças e jovens sobre as questões fiscais de uma forma divertida e interactiva, foi lançado em 22 idiomas em Bruxelas na Bibliothèque Solvay, tendo sido liderado pelas Administrações Fiscais da Áustria e da Bélgica, com a adesão dos principais países da União Europeia em estreita ligação com as autoridades tributárias nacionais.

¹⁵ De modo a tornar o tema atractivo para as crianças, há um portal - <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/> - que contém um mapa interactivo que as estimula a procurar e saber mais sobre a educação fiscal.

Neste site encontramos diversos jogos e até uma secção de “aulas” na qual se reproduzem aulas com bonecos animados em que se fazem as seguintes perguntas: O que é a Responsabilidade Social?; Como são feitas as coisas? – onde se aborda o funcionamento do pagamento dos impostos; Quem paga a conta? Sabe que todos nós pagamos

De modo geral, pretende-se levar a cabo um exercício pleno da cidadania, devendo o programa ser implementado com o apoio do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação e desenvolvido em parceria com as Secretarias de Fazenda dos estados e dos municípios, Secretarias dos estados e dos municípios e também com outros órgãos e entidades representativas da sociedade. Este exercício deve ser direccionado aos cidadãos e aos estudantes em geral.

Todas as unidades da Receita Federal deverão desenvolver acções, actividades e projectos de educação fiscal, entre os quais palestras, seminários, visitas guiadas, distribuição de materiais, convénios com universidades, entre muitas outras.

No que toca ao caso português, de referir que, em geral, como salienta Domitília Soares, os cidadãos têm pouca consciência cívica no que respeita ao cumprimento das obrigações fiscais, pelo que conclui que deve existir uma “*colaboração entre a Administração Fiscal e o Ministério da Educação com o objectivo de fomentar a consciência cívico - fiscal, nas faixas etárias mais jovens da população*”¹⁶.

No tocante a programas de Educação Fiscal, Portugal tem uma experiência muito reduzida.

Registe-se, no domínio das acções da Cidadania e Educação Fiscal, um projecto que coordenámos e teve a sua génese numa linha de investigação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL), do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal/IDEFF da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, do Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal/CIDEEFF da mesma Faculdade e do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde (ISCEE), conjuntamente com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC) e a Faculdade de Economia de Coimbra (FEUC), e, mais tarde, o Instituto Superior do Vale do Cávado/IPCA, com o patrocínio da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OCC) e do Governo de Angola – o projecto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal¹⁷. Pretendeu-se lançar um projecto de investigação sobre Lusofonia e Educação Fiscal e trocar experiências sobre tão relevante matéria, tendo-se, para o efeito, apresentado um projecto de Plano para a Cidadania e Educação Fiscal em Portugal e adoptado diversas iniciativas, como a realização de Conferências em Portugal, nos países de língua oficial portuguesa, em Espanha e na Colômbia, editado publicações didácticas sobre impostos e finanças públicas dirigidas a todas as faixas etárias (privilegiando a infância), realizado diversos trabalhos académicos, bem como um filme e um jogo digital (patrocinados pela OCC), tendo sido criado um link de Cidadania Fiscal na página inicial da AT do qual constam os iniciais livros do Projecto - os livros de Portugal da Joaquina e os Impostos em português¹⁸ -, e celebrado protocolos entre a AT, a OCC e o

impostos? Até as crianças!; Onde está o meu dinheiro?. Aprende-se aqui sobre o planeamento, participação e noções simples de orçamento.

Existem histórias destinadas às crianças, como por exemplo a “Dona Formiga, Compadre Tatu e o Imposto de Renda” e o “Almanaque da Turma do Leãozinho”, variados filmes e ainda músicas apropriadas ao tema.

¹⁶ Domitília Soares, *Percepção Social da Fiscalidade em Portugal*, Almedina, 2004, p. 201.

¹⁷ O Projecto Educação e Cidadania Fiscal (ECF) apoiado pelo Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (Aviso N.º 02/SAICT/2016 Educação e Cidadania Fiscal LISBOA-01-0145-FEDER-023491), nasce precisamente da tomada de consciência da extrema relevância da adopção de políticas para a Cidadania e Educação Fiscal.

¹⁸ Em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Saber_mais/Paginas/default.aspx

O livro Joaquina e os Impostos, uma história de Educação Fiscal para crianças tem actualmente 9 versões: para Portugal continental, para a Região Autónoma da Madeira, para a Região Autónoma dos Açores, para o Brasil, Cabo Verde, Moçambique, Angola, Espanha e para todos os países de língua oficial espanhola. Todas as versões são adaptadas aos sistemas tributários locais e ao respectivo contexto. Esta série já ultrapassou a vertente da fiscalidade, existindo igualmente os livros A Joaquina e o Mar, uma história de Educação Ambiental para crianças I, A Joaquina

Ministério da Educação, nomeadamente para a inclusão da temática da Cidadania e Educação Fiscal nos programas e formação de professores¹⁹.

2. Os Estudos da OCDE sobre a Moral Tributária

Existe uma transformação da relação entre o Estado e os cidadãos e uma alteração cultural nas administrações tributárias, sendo crescente a preocupação para uma melhor e mais didáctica relação entre as administrações tributárias e os contribuintes, designadamente no que se refere à divulgação de mensagens e acções positivas para o pagamento dos impostos que se intensificou aquando da anterior crise económica²⁰.

Neste contexto, é interessante analisar as diversas variantes da Moral Tributária.

A Moral Tributária deve ser analisada quer numa perspectiva individual quer empresarial, sendo diversos os factores que desde logo a nível individual a influenciam, como se demonstra neste gráfico da OCDE:

e a Floresta, uma história de Educação Ambiental para crianças II, A Joanelha e a COVID-19, uma história de Saúde pública para crianças, bem como a respectiva adaptação a Espanha, estando em curso a sua adaptação a Angola.

¹⁹ Começámos por criar em 2015 uma linha de investigação em Cidadania e Educação Fiscal no ISCAL, envolvendo como parceiros, inicialmente, a OCC, o CIDEFF, a FEUC e o ISCAC.

Realizaram-se 4 Conferências internacionais com o apoio da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da OCC, dos Governos de Angola e de Cabo Verde, das Escolas indicadas e do IPCA - em Lisboa, Porto, Coimbra e na Cidade da Praia em Cabo Verde. Foram publicados com o patrocínio da OCC 3 livros destinados aos mais jovens, revertendo parte da venda para a Operação Nariz Vermelho, uma Instituição Particular de Solidariedade Social, cujo propósito principal consiste em assegurar de forma contínua um programa de intervenção dentro dos serviços pediátricos dos hospitais portugueses, através da visita de palhaços profissionais com formação especializada no meio hospitalar que trabalham em estreita colaboração com os profissionais de saúde, realizando actuações adaptadas a cada criança e a cada situação.

A matéria da Cidadania e Educação Fiscal passou a ser ministrada no Mestrado em Fiscalidade do ISCAL e do ISCEE em Cabo Verde e foram diversos os trabalhos apresentados pelos alunos neste domínio, inclusive de Mestrado, tendo várias teses sido discutidas no ISCAL e no ISCEE.

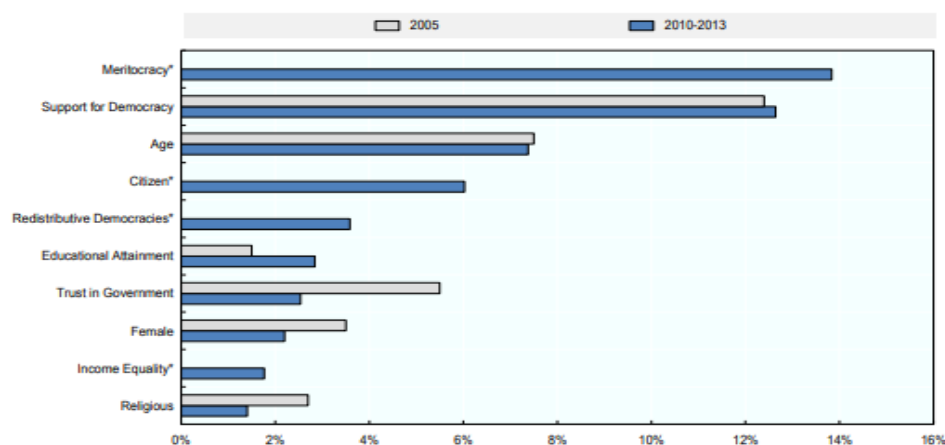
Foram várias as instituições de ensino que se envolveram a nível internacional, nomeadamente o Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais de Cabo Verde/ISCEE, a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto em Luanda, a Escola Superior de Gestão Corporativa e Social de Moçambique, o Instituto Pernambucano de Direito Tributário, a Universidade da Amazônia, a Universidade de Marília e a Universidade da Extremadura.

Tivemos o apoio da OCC, da AT, do Governo de Angola, do Governo de Cabo Verde, do Governo brasileiro e da AT de Moçambique.

No contexto deste projecto foi realizada em Novembro de 2017 uma Conferência Internacional sobre Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia em Maputo, outra em Junho de 2018 no Recife, outra em Setembro de 2018 em Luanda e outra em Outubro de 2018 em Cabo Verde. Foram igualmente realizadas Conferências em Abril de 2019 em Cáceres e em Setembro de 2019 em Cartagena de las Índias.

²⁰ Neste contexto veja-se B. Torgler, “Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe”, *Policy Research Working Paper* 5922, The World Bank, Washington DC, 2011.

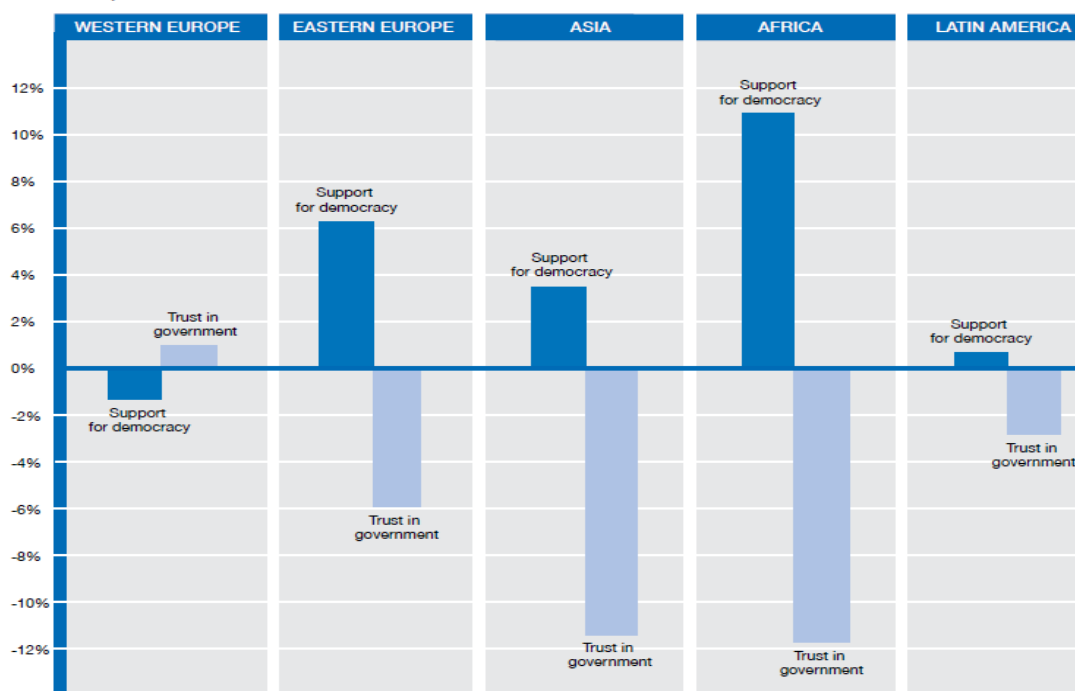
Figure 1.3. Institutional and socio-economic factors associated with tax morale



Note: * no data from previous analysis. Marginal effects on the probability of reporting high tax morale. Results based on regression coefficients of significant variables in column 7, Table A.3 in Annex A.
Source: OECD Development Centre / Centre for Tax Policy and Administration estimations based on World Values Survey (2010-2014), and OECD, 2013.

Por outro lado, como a OCDE conclui e se poderá constatar do gráfico infra, há, naturalmente, diferenças ao nível das diversas regiões do planeta no tocante ao peso de cada um dos aludidos factores²¹.

FIGURE 2.2.
Regional differences in the effects of perceptions of institutions on tax morale (relative to North America and Oceania)



Notes: % refers to the marginal effects of selected variables, where 0% is the baseline of North America and Oceania.
'Support for democracy' refers to individuals who think democracy is the best political system for their country. 'Trust in government' asks individuals how much confidence they have in the government of their country's capital city.
Source: OECD Secretariat - based on the World Values Survey database (2006).

²¹ In *Tax morale? What drives people and business to pay Tax?*, op. cit..

Neste contexto, é particularmente interessante analisar algumas experiências adoptadas para alterar os comportamentos no tocante ao cumprimento das obrigações tributárias. O Behavioural Insights Team (BIT) fez um estudo neste âmbito em diversos países analisando algumas práticas adoptadas²².

Por exemplo, no Reino Unido, com o auxílio do BIT, a Administração Tributária enviou cartas aos contribuintes que não tinham pago atempadamente os seus impostos, salientando aspectos sociais e éticos para induzir ao respectivo pagamento, como *“Nine out of ten people with a debt like yours, in your area, pay their tax on time”*, *“The great majority of people in your local area pay their tax on time”* and *“Most people with a debt like yours have paid it by now”*. Estas cartas incentivaram o pagamento dos impostos dos destinatários numa percentagem variável entre cerca de 34% a 39%.

Na Guatemala, em colaboração com a Administração Tributária, o BIT e o Banco Mundial adoptaram uma acção similar, enviando missivas aos contribuintes incumpridores que não tinham atempadamente declarado o seu imposto sobre o rendimento com o seguinte teor: *“According to our records, 64.5% of Guatemalans declared their income tax for the year 2013 on time. You are part of the minority of Guatemalans who are yet to declare for this tax.”* Com o envio destas missivas o cumprimento aumentou cerca de 5.5%.

No México, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento e o BIT adoptaram iniciativas idênticas, enviando SMS a 748 499 empresas que não tinham entregado atempadamente as respectivas declarações, para as motivar a declarar os seus rendimentos, tendo o cumprimento aumentado entre 24% a 33%.

E exemplos similares se seguem²³.

Como a OCDE conclui, poder-se-ão retirar destes exemplos várias lições, nomeadamente, o facto de ser importante direccionar as intervenções a determinados tipos de contribuintes, como aqueles que já tiveram no passado determinado tipo de comportamentos, os mais ricos, etc. Por outro lado, como nota, estas intervenções devem ser levadas a cabo de uma forma coordenada conjuntamente com outro tipo de acções, com especial ênfase nas políticas de Cidadania e Educação Fiscal, de forma a legitimar e incrementar a Moral Tributária. Contudo, como faz questão de salientar, nenhuma destas acções poderá substituir-se a um sistema fiscal que seja bem concebido.

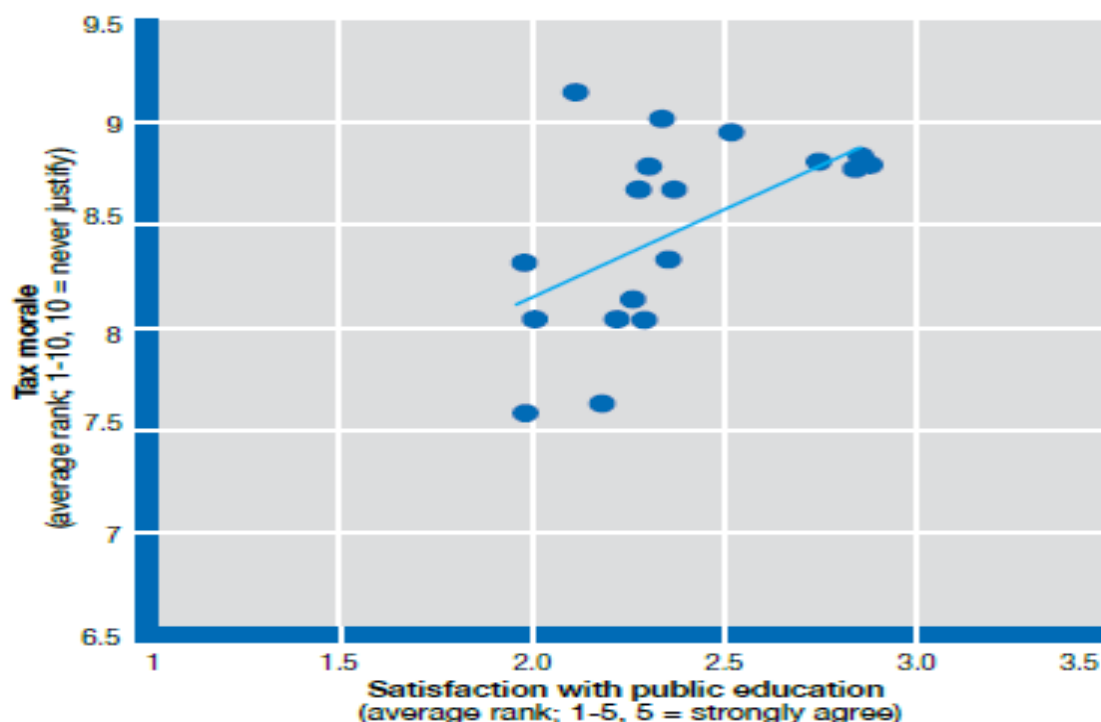
Um aspecto a salientar é o de a relação entre Moral Tributária e os serviços públicos ser menos clara na América Latina, conforme se conclui do quadro infra.

²² OECD and www.bi.team/blogs.

²³ OECD and www.bi.team/blogs

FIGURE 3.4.

Tax Morale and satisfaction with public services in Latin America

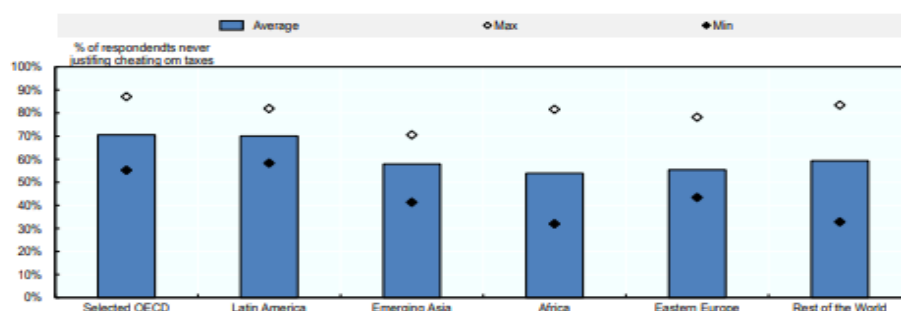


Source: OECD Secretariat - based on the *Latinobarómetro* database (2010).

No que se reporta à Moral Tributária por regiões, a OCDE nota que na América Latina esta tem vindo a decrescer desde 2011. Assim, a percentagem de Latino Americanos que nunca desculpabilizam a evasão fiscal decresceu de 54% para 48% em 2015. Por outro lado, a percentagem da população para a qual a evasão fiscal se poderá justificar subiu para 27% em 2015, sendo de 17% em 2011.

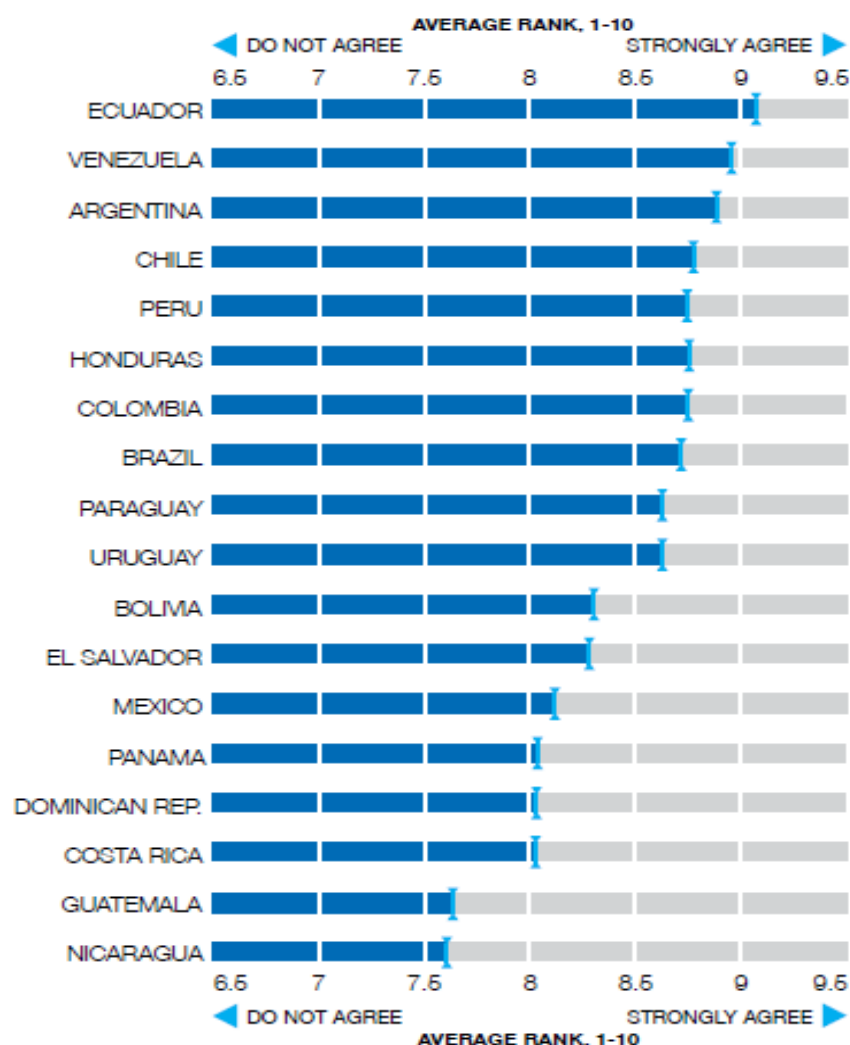
Figure 1.1. Tax morale in the world by regions, 2010-2014

% of the population never justifying cheating on taxes



Note: Tax morale across regions is measured as the percentage of respondents that report that they would never justify cheating on taxes. See **Annex A** for detailed country classification, Table A.1.
Source: OECD Development Centre / Centre for Tax Policy and Administration calculations based on World Values Survey (2010-2014).

Este dado é comum a toda a América Latina embora com diferentes intensidades, de acordo com o Latinobarómetro, facto que a OCDE conclui se encontrar relacionado com as recentes alterações económicas e sociais entretanto ocorridas.

FIGURE 3.2.**People in Latin America who agree that tax evasion is never justified**

Source: OECD Secretariat - based on the *Latinobarómetro* database (2010).

É possível identificar um número de factores que afectam positivamente a Moral Tributária, tais como uma idade mais avançada, um maior nível de escolaridade e a religião. Ora, a existência de uma Moral Tributária mais baixa nas camadas mais jovens da população torna evidente a necessidade de adopção de estratégias diferenciadas, como, por exemplo, a implementação de programas de educação fiscal direccionados aos mais jovens, integrados nos currículos académicos, interessando recordar neste contexto que em 2017 26% da população da América Latina tinha entre 15 a 29 anos de idade.

Um exemplo de cooperação bastante interessante neste domínio é a do Euro Social, um programa de cooperação para a coesão social entre a América Latina e a União Europeia. Este programa tem vindo a incrementar a Educação Fiscal tendo em vista a coesão social, designadamente através do Tax and Accounting Assistance Hub (NAF, em espanhol). O objectivo do NAF consiste precisamente em educar os estudantes quanto aos benefícios sociais dos impostos e aos aspectos básicos do sistema fiscal e aduaneiro, de forma a poderem cooperar auxiliando empresários de micro e pequenas empresas. Em 2017, o NAF envolveu 571

universidades em 10 países Latino Americanos e 6.000 estudantes que prestaram apoio a mais de 80.000 contribuintes.

O sucesso deste programa deve-se a um compromisso assumido entre as administrações tributárias e o sistema educativo, o que implica que se adopte uma abordagem clara e pedagógica e se possibilite que as matérias fiscais sejam integradas eficazmente, através da explicação do papel e funções dos impostos e da importância do contrato social existente entre o Estado e os cidadãos²⁴.

Tal como a OCDE conclui, há um contrato social firmado entre o Estado e os seus cidadãos, mas a sua intensidade varia ao longo do tempo nas diversas regiões do planeta.

Há uma grande diversidade de instrumentos e orientações que podem ser muito úteis para construir uma relação de confiança neste contrato social e nas políticas fiscais dos governos, tais como os Programas de Educação Fiscal, construídos com base nos dados sobre a Moral Tributária, a construção de perfis dos contribuintes, o desenvolvimento e modernização das administrações fiscais, especialmente no tocante à facilidade quanto ao pagamento dos impostos, bem como o aprofundamento da pesquisa de dados sobre impostos disponíveis nos diversos países em vias de desenvolvimento.

O impacto de uma baixa Moral Tributária nos negócios não se circunscreve às receitas tributárias, mas igualmente ao nível e tipo de rendimentos e aos efeitos de *spillover*. Uma baixa Moral Tributária pode conduzir a situações de evasão fiscal, mas também a decisões de abandono dos mercados.

Como as sociedades fazem retenção de impostos, uma baixa Moral Tributária pode ter efeitos significativos na arrecadação da receita, variando os efeitos nas micro e pequenas empresas e nas demais. As pequenas empresas em regra declaram menos vendas, reduzem os investimentos ou passam a actuar nos mercados informais. Na América Latina, nas Caraíbas e na África Subsariana, mais de 60% das empresas denunciam situações de concorrência prejudicial com o mercado informal, enquanto na Europa e na Ásia Central tal percentagem fica abaixo de 40%.

Existe pouca investigação sobre a Moral Tributária nas empresas, especialmente no que se reporta aos países em vias de desenvolvimento.

A Moral Tributária nas empresas apresenta semelhanças e diferenças com a Moral Tributária nos indivíduos.

Como as decisões são tomadas por pessoas, os mesmos factores que influenciam os indivíduos podem influenciar as empresas, sobretudo as mais pequenas. Tais factores incluem a corrupção, as regras culturais e valores vigentes, bem como as preferências quanto à assunção de riscos, os conselhos dados por consultores fiscais, a reputação do board, a estrutura e dimensão da empresa, os custos de cumprimento e a complexidade do sistema fiscal.

Não existe, contudo, investigação suficiente sobre o impacto destes distintos factores, podendo os estudos mais significativos ser sumariados no quadro infra²⁵:

²⁴ Sobre o Euro Social veja-se o site <https://eurosocial.eu/>.

²⁵ *Tax morale? What drives people and business to pay Tax?*, op. cit., p. 40.

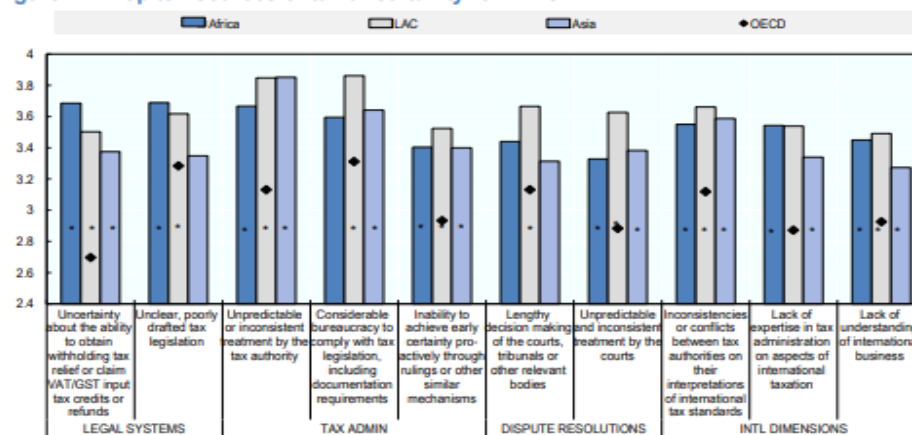
Table 2.1. Summary of research on business tax morale

	Year	Findings:	Methods
Aim and McClellan	2012	Domestic firms evade more and report less than foreign- and state-owned firms. Policies should: • Reduce corruption • Improve taxpayer services • Simplify the tax paying process	Regression analysis. Dataset includes data from 34 countries and over 8,000 firms.
Everest-Phillips and Sandall	2009	Integral factors to any tax system: • State legitimacy • Taxpayers' willingness to pay • Effectiveness of tax administration	Discussion note
Joulfaian	2009	-Business non-compliance rises with the rate of tax related bribes. -Foreign firms conceal fewer of their activities than domestic firms.	Multivariate regression analysis. Dataset includes 26 transition economies
Mickiewicz et. al	2017	Higher tax morale in firms is associated with: • Legitimacy of tax authorities and the government • Feeling of belonging to the nation • Perceptions of the risk and severity of punishment	Regression analysis. Survey data on business owners/managers in Latvia
OECD	2004	-Large business might have political power to gain favourable tax schemes and have access to sophisticated tax strategies -SMEs can choose to become informal or evade taxes	Guidance note on tax compliance risk
Yucedogru	2013	-Perception of government and religion affect tax morale -Patriotism and tax complexity are not effectively influencing SMEs tax morale	Qualitative data from 20 SMEs in Turkey.

Como nota a OCDE, não existe uma forma simples de medir a Moral Tributária, sendo uma das abordagens mais frequente a da percentagem de rendimentos declarados à Administração Tributária. Com recurso a este tipo de metodologia, a OCDE conclui que, em média, os países da OCDE apresentam os maiores níveis de Moral Tributária, como menos de 46% das sociedades do mercado formal (com 5 ou mais empregados) a omitirem todos os rendimentos para efeitos fiscais. Nos países emergentes estes valores aumentam especialmente, em África e nos países Latino Americanos e nas Caraíbas (LAC), com quase 60% das sociedades a não declararem rendimentos.

De acordo com as conclusões da OCDE, a incerteza fiscal tem impactos significativos, incluindo mudanças nas estruturas das empresas, custos adicionais ou mesmo diminuição de investimentos, sendo que a relação entre as autoridades fiscais e as empresas está no cerne da maior parte das situações geradoras de incerteza. A redução da burocracia, maior informação e cooperação, transparência, bem como a existência de formas mais expeditas de resolução de conflitos, são indicadas como as ferramentas fundamentais para construir uma maior certeza tributária, conforme se poderá constatar dos quadros infra:

Figure 2.5. Top ten sources of tax uncertainty for firms

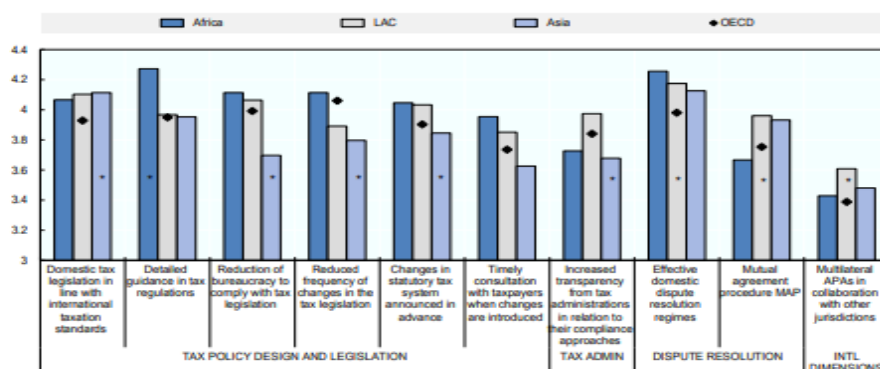


Note: Results for the question "Please identify in your experience how important each of the below factors has been in increasing the overall uncertainty on tax issues in the countries you have selected?" The respondents could choose from a scale from 5 to 1, where 5 is extremely important and a lower number indicates the factor is progressively less important. The question represented in this table was asked separately for each country selected by the respondents, each respondent could select a maximum of 4 countries.

* denotes significance at 5%, difference between the region and OECD

Source: OECD business survey on taxation (2016).

Figure 2.7. Top 10 tools to foster tax certainty



Note: Results for the question "Which of the following tools has enhanced or could enhance certainty in the tax system?" The respondents could choose from a scale from 5 to 1, where 5 is 'has increased or could increase certainty substantially', and lower numbers where the tool is progressively less important.

* denotes significance at 5%, difference between the region and OECD.

Source: OECD business survey on taxation (2016).

Como exemplo da diminuição da informalidade e da construção da Moral Tributária, a OCDE aponta, nomeadamente, a interessante experiência da CabDost²⁶.

A CabDost é uma empresa com objectivos sociais que trabalha com taxistas na Índia (principalmente em Bangalore e Hyderabad), com a finalidade de, através de uma maior literacia, fomentar a inclusão financeira mediante a concessão de apoio no cumprimento das obrigações fiscais e de ajuda na formalização dos negócios e optimização dos resultados financeiros. Através de diversas campanhas gratuitas para o cumprimento das obrigações fiscais, a CabDost trabalhou com mais de 9 000 motoristas de táxi sensibilizando-os para a relevância do pagamento dos impostos e ajudou-os no preenchimento de cerca de 14 000 declarações fiscais, tendo para o efeito adoptado diversas abordagens, tais como associar-se a uma rádio e criar help desks nas apps para táxis OLA e Uber.

Com base no sucesso desta experiência, a CabDost pensa estender este tipo de acção de literacia fiscal a mais sectores de actividade.

Em suma, como principais conclusões gerais no tocante à Moral Tributária, a OCDE aponta as seguintes²⁷:

- As variações significativas entre as regiões apontam para a necessidade de uma abordagem tailored approach para construir uma Moral Tributária.
- É necessária mais investigação sobre os factores que influenciam a Moral Tributária das empresas, incluindo os factores não fiscais.
- Uma área de interesse crescente é a do papel e impacto das boas práticas fiscais adoptadas voluntariamente por pequenas e médias empresas recentemente.
- A Moral Tributária nas pequenas e médias empresas necessita de maior investigação.
- Incrementar a Moral Tributária nas empresas pode induzir a um maior cumprimento.

²⁶ Yamuna Sastry and Muhammed Shafeeqe (Founding team, CabDost). Veja-se esta experiência em *Tax morale? What drives people and business to pay Tax?*, op. cit., p. 39.

²⁷ Ibidem, pp. 12, 30 e 31.

Por sua vez, no que concerne especificamente à Moral Tributária nos indivíduos, o estudo da OCDE retira as seguintes conclusões²⁸:

- A Moral Tributária é mais elevada nos países que têm maior carga fiscal.
- Os dados de estudos sobre as percepções públicas relativamente à Moral Tributária, confirmam anteriores conclusões de que a idade, género, educação, religião e confiança no Governo são factores a ter em consideração.
- Enquanto no geral as mulheres têm uma Moral Tributária mais elevada do que a dos homens, em África assim não sucede.
- Dados mais específicos demonstram que a percepção da qualidade da Administração Fiscal é determinante para a Moral Tributária.
- Os dados de África acentuam a ligação positiva entre a Moral Tributária e a prestação de serviços públicos, sendo tal ligação menos clara na América Latina.

Assim, como principais acções a desenvolver no que se refere à Moral Tributária nos indivíduos, a OCDE aponta as seguintes²⁹:

- Apoiar programas de educação fiscal, incluindo a investigação e análise sobre a Moral Tributária.
- Apoiar o desenvolvimento das administrações tributárias, especialmente no que respeita a facilitar o pagamento dos impostos.
- É necessário reforçar a longo prazo a ligação entre receitas e despesas antes de pensar introduzir novos impostos.

No que respeita à Moral Tributária nas empresas, são as seguintes as principais conclusões da OCDE³⁰:

- A certeza no domínio tributário parece ter um grande impacto nas decisões negociais nos países em vias de desenvolvimento, induzindo a modificações nas estruturas empresariais, incremento de custos e alterações nas decisões de investimento.
- Com algumas variantes a nível regional, quer a tributação internacional quer a relação entre as autoridades fiscais e as empresas são preocupações fundamentais nos países desenvolvidos.

Tendo em consideração as principais conclusões do seu estudo, a OCDE recomenda como acções fundamentais a desenvolver³¹:

- Continuar a aumentar a capacidade de expansão e modernização das administrações tributárias, com especial cuidado na tributação internacional, IVA e impostos com retenção na fonte sobretudo no que respeita às grandes e médias empresas.

²⁸ Ibidem, pp. 12 e 13.

²⁹ Ibidem, pp. 13 e 14.

³⁰ Ibidem, pp. 13 e 14.

³¹ Ibidem, pp. 30 e 31.

- Atender à experiência e a expertise das outras administrações fiscais pode ter um papel bastante relevante.
- Incrementar as relações entre as empresas e as administrações fiscais, de forma a melhorar um entendimento dos procedimentos e estruturas negociais.

3. Cidadania, Educação e Moral Tributária em Tempos de COVID

A propagação mundial da COVID-19 resultou numa crise de saúde pública e económica sem precedentes nos tempos mais recentes. Para lutar contra os efeitos desta nova crise pandémica, os países têm auxiliado as empresas e os cidadãos através da adopção de diversos tipos de medidas, nomeadamente, como não poderia deixar de ser, no plano fiscal³².

As medidas de contenção e de mitigação do vírus tiveram um efeito repentino e profundo na economia. A OCDE estima que as medidas de confinamento possam levar a um declínio nos outputs da economia entre um quinto a um quarto em muitos países, com os gastos de consumo a decrescer cerca de um terço³³.

O impacto nos impostos sobre o rendimento tem origens diversas. Um decréscimo da actividade económica e do emprego reduz a cobrança de impostos sobre o rendimento, bem como das contribuições para a Segurança Social, resultando em receitas mais baixas de impostos sobre as sociedades e sobre o rendimento das pessoas singulares. As receitas dos impostos sobre as sociedades vão continuar a baixar futuramente devido, nomeadamente, ao tratamento dos prejuízos fiscais.

Quanto ao consumo, estima-se que decresça cerca de um terço durante o período de confinamento, pelo que, inevitavelmente, as receitas do IVA irão baixar, bem como a dos impostos especiais sobre o consumo (IECS) e dos impostos ambientais. Os impostos sobre o património serão menos afectados, mas importa ter em conta os efeitos da crise no valor dos imóveis. A diminuição das receitas relacionadas com o turismo também irá traduzir-se numa baixa significativa das receitas relacionadas com taxas, bem como com o IVA e os impostos sobre o rendimento.

Com a quebra do preço do petróleo as receitas fiscais dos IECs e dos impostos sobre o rendimento irão baixar.

Como a OCDE alerta³⁴, as medidas fiscais a adoptar em tempos de COVID -19 devem ser perspectivadas em diversos planos, a saber: (i) Medidas em tempos de confinamento; (ii) Medidas pós confinamento; (iii) Medidas para relançar a economia; e (iv) Medidas pós crise. Ou seja, no tocante à política fiscal deveremos ter em consideração quatro fases.

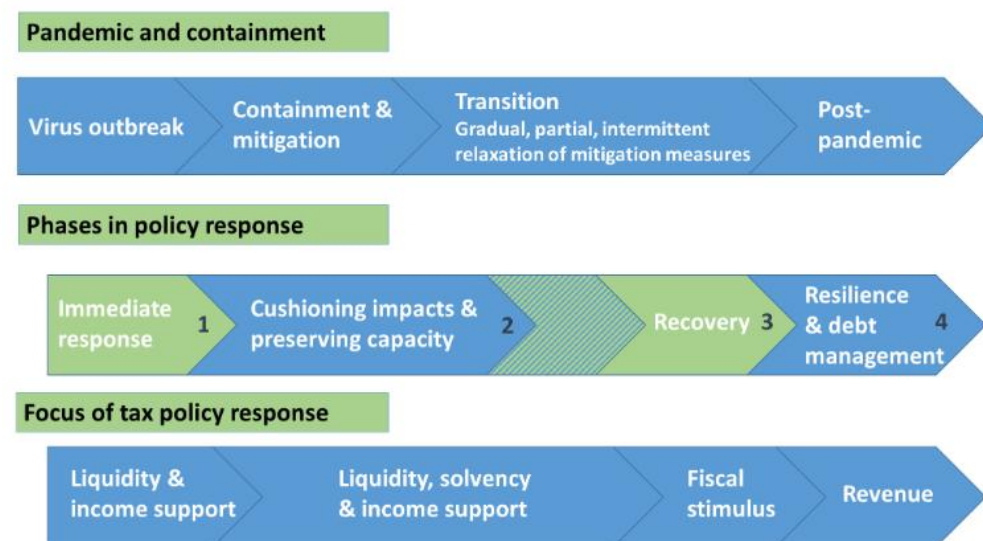
³² Neste contexto veja-se, *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*, OECD, Updated on 15 April 2020, disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-06rakt0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis e *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*, CIAT/IOTA/OECD, Updated on 10 April 2020, disponível em <https://www.iota-tax.org/news/oecd-publication-tax-administration-responses-covid-19-measures-taken-support-taxpayers>.

³³ Cfr. *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis, Strengthening Confidence and Resilience*, op. cit..

³⁴ Ibidem.

Com efeito, neste cenário, tal como anteriormente, a política fiscal deve ser pensada quer em termos imediatos quer a curto, médio e longo prazo, como nota a OCDE no quadro infra³⁵:

Figure 1.1. Schematic policy phases during and after the pandemic



Source: OECD

Estamos perante uma das maiores crises de sempre com efeitos a vários níveis. Depois desta crise teremos que continuar a adaptar as políticas de saúde e económicas, e a fiscalidade assume um papel fundamental de preservação, recuperação e estímulo.

As medidas de contenção irão ser gradualmente removidas e não se sabe quando existirá uma recuperação das condições de saúde.

Na fase 1 a preocupação está centrada na adopção de medidas imediatas de resposta às dificuldades de financiamento dos cidadãos e das empresas. O segundo desafio será limitar os efeitos adversos das fases de confinamento e mitigação nas famílias e nos negócios.

Na fase 2, enquanto o confinamento e a mitigação continuarem, mais sustentadas deverão ser as respostas em matéria de política fiscal.

Na fase 3, será necessário estimular o investimento e o consumo. A transição da fase 2 para a fase 3 poderá não ser linear, com as medidas de confinamento e de mitigação a serem retiradas gradualmente, podendo gerar alguma desigualdade entre os indivíduos e as empresas. Os estímulos devem ser cuidadosamente programados e direccionados, devendo a remoção das medidas de curto prazo adoptadas ser feita cautelosa e gradualmente.

Na fase 4 deve ser prestada especial atenção ao papel das políticas fiscais na recuperação das finanças públicas.

Uma coisa é certa, o papel da fiscalidade, hoje, e antes, como sempre, é especialmente relevante nas diversas etapas ainda incertas desta crise³⁶. Não se sabe quanto tempo vão durar e qual a sua intensidade, até agora de geometria variável.

³⁵ Ibidem, p. 10.

As respostas fiscais à crise adoptadas a nível mundial foram diferentes. Muitas foram rápidas e extensas³⁷.

Os pacotes fiscais até agora adoptados pretenderam essencialmente evitar o impacto imediato da repentina quebra da actividade económica nas empresas e nos indivíduos e preservar a capacidade produtiva dos países. Foram adoptadas medidas para as necessidades tidas por mais urgentes, incluindo para as pequenas e médias empresas, com todas as dificuldades administrativas daí subjacentes. Manter o cash-flow dos negócios foi o objectivo principal das medidas de política fiscal introduzidas, a par das políticas monetária e financeira. Em geral, as medidas introduzidas concretizaram-se em aumentos dos prazos de cumprimento de obrigações fiscais, deferimento de pagamento de impostos, possibilidade de pagamentos em prestações, concessão mais rápida de reembolsos, concessão de regras mais generosas quanto a gastos e provisões, algumas isenções e reduções de taxas (incluindo a Segurança Social), nomeadamente em IVA, impostos sobre os salários e sobre o património, e perdões fiscais.

Isto é, as medidas introduzidas até agora preocuparam-se essencialmente com o impacto imediato da crise nas famílias e nas empresas. Os pacotes fiscais têm objectivos muito similares nos diversos países: pretendem proteger as famílias e as empresas dos piores impactos do confinamento e da mitigação, e assegurar que o mais depressa possível possam retomar as suas actividades quando o pior desta crise já tiver passado. Para os negócios isto traduz-se, fundamentalmente, em ter liquidez e manterem-se activos ou, pelo menos, vivos. Para as pessoas, a prioridade tem sido assegurar rendimento disponível para as famílias mais afectadas. Alguns países também adoptaram medidas para permitir o funcionamento e financiamento do sector da saúde. Contudo, tais medidas foram pensadas num contexto de confinamento mais curto do que aquele que veio a revelar-se necessário.

O quadro infra resume no essencial o tipo de medidas mais adoptadas nesta primeira fase imediata de combate aos efeitos da COVID-19³⁸:

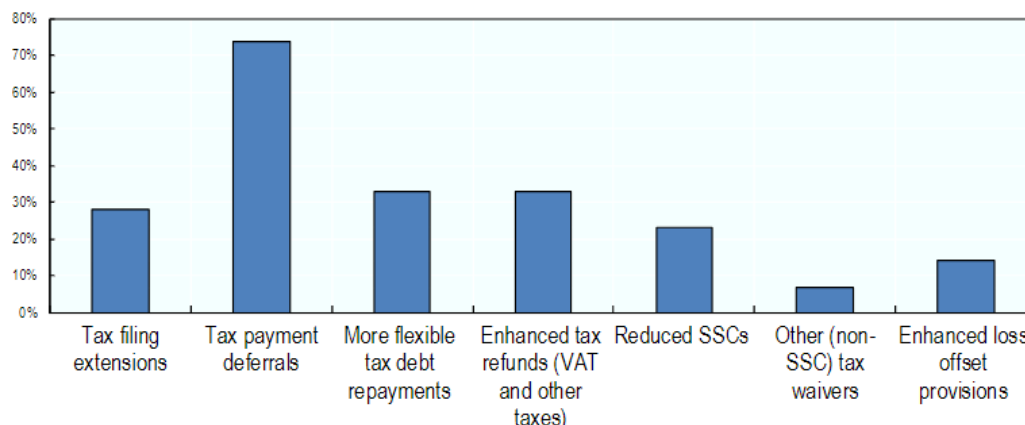
³⁶ Neste contexto a OCDE, in *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis, Strengthening Confidence and Resilience*, op. cit., p. 7, afirma que, “The OECD, working with other international organisations, will deploy all its data gathering power and analytical capacities to help governments across the world, and will use its large networks for tax co-operation (the Inclusive Framework on BEPS and the Global Forum with 137 and 161 members, respectively) to facilitate collaboration among all countries.”

³⁷ Sobre as medidas adoptadas em Portugal veja-se http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/COVID_19/Paginas/default.aspx

³⁸ *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis, Strengthening Confidence and Resilience*, op. cit., p.16.

Figure 2.2. Main tax measures to support business cash flow in OECD and G20 countries

Percentage of OECD and G20 countries reporting each type of measure



Source: OECD Database on Tax Policy Responses to COVID-19.

Com efeito, como medidas mais urgentes, os governos têm considerando e adoptado fundamentalmente o seguinte tipo de medidas fiscais em tempos de COVID-19³⁹:

- Alívio ou deferimento das contribuições para a Segurança Social de empregados e entidades empregadoras, assim como de impostos sobre os salários, de forma a diminuir os custos laborais.
- Concessão de incentivos fiscais aos trabalhadores das áreas da saúde e/ou de outros sectores de emergência relacionados com a COVID-19, de forma a compensá-los das horas extra e das condições de trabalho potencialmente perigosas (ex., isenção das horas extraordinárias do imposto sobre o rendimento).
- Concessão de prazos temporais mais dilatados para tratar das questões fiscais, ajustando os prazos de cumprimento das obrigações fiscais, agilizando reembolsos, melhorando os serviços de pagamento e implementando estratégias de comunicação claras e simples com maior recurso aos meios electrónicos.
- Deferimento do pagamento do IVA, direitos aduaneiros e impostos especiais de consumo para mercadorias importadas (ex., comida, medicina, bens essenciais), evitando eventuais abusos através de uma adequada fiscalização.
- Flexibilização dos reembolsos do IVA, acompanhada de medidas para evitar os riscos de fraudes.
- Simplificação de procedimentos para a regularização do IVA dedutível de créditos considerados incobráveis, designadamente através da redução dos prazos previstos para o efeito.

³⁹ Neste sentido veja-se Pascal Saint-Amans, “Tax in the time of COVID-19”, Mar 23, 2020, disponível em <https://www.oecd-forum.org/users/369395-pascal-saint-amans/posts/63721-tax-in-the-time-of-covid-19>

- Deferimento ou ajustamento dos requisitos dos pagamentos antecipados dos impostos sobre o rendimento das sociedades, de forma a que o montante a pagar esteja mais próximo dos valores reais a pagar, nomeadamente em vez de considerar os lucros e os rendimentos dos anos anteriores.
- Incremento da aceitação como gastos ou custos de provisões temporárias.

Merecem especial relevo as medidas fiscais de apoio ao sector da saúde.

Alguns países adoptaram medidas para fortalecer os cuidados de saúde. Diversos países da OCDE e do G20 introduziram medidas para facilitar a importação de bens relacionados com a COVID-19. A medida mais comum consistiu na concessão de isenção temporária de direitos de importação na importação de medicamentos e equipamentos médicos, geralmente acompanhada de medidas de simplificação administrativa de desalfandegamento. Alguns países da OCDE e do G20 também adoptaram medidas discriminatórias para estimular as despesas com a saúde, tais como a possibilidade de dedução do IVA nas mercadorias doadas (v.g. Bélgica e China) ou a total ou parcial dedução dos custos dos donativos feitos por empresas ou indivíduos para entidades de saúde (v.g. Bélgica, China e Itália).

A China introduziu incentivos específicos em matéria de imposto sobre as sociedades para empresas que actuam na área dos equipamentos de protecção e segurança relacionados com a COVID-19, por exemplo, a dedução de 100% das despesas em investimento em equipamentos para aumentar a capacidade produtiva. A China também introduziu isenções em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para bónus e subsídios pagos aos profissionais de saúde que trabalham com a COVID-19.

A Dinamarca tornou-se um dos primeiros a proibir que empresas constantes da lista das jurisdições fiscais não cooperantes da União Europeia⁴⁰ acedam a ajuda financeira durante a pandemia de coronavírus. A Polónia foi o primeiro país, no início de Abril, a adoptar estas medidas.

O impacto das medidas fiscais adoptadas é distinto nos diversos países, conforme se poderá constatar da leitura dos quadros infra⁴¹.

⁴⁰ A lista das jurisdições fiscais não cooperantes construída pelo Grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas da UE, consta do site <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>. Em Fevereiro de 2020, o Conselho da União Europeia actualizou a "lista negra" das jurisdições não cooperantes, acrescentando as Ilhas Caimão, Palau, Panamá e Seicheles, por não terem adoptado as reformas a que se tinham comprometido. Em causa estão falhas na transposição para o direito nacional das regras em áreas como a transparência fiscal, tributação justa e actividade económica real.

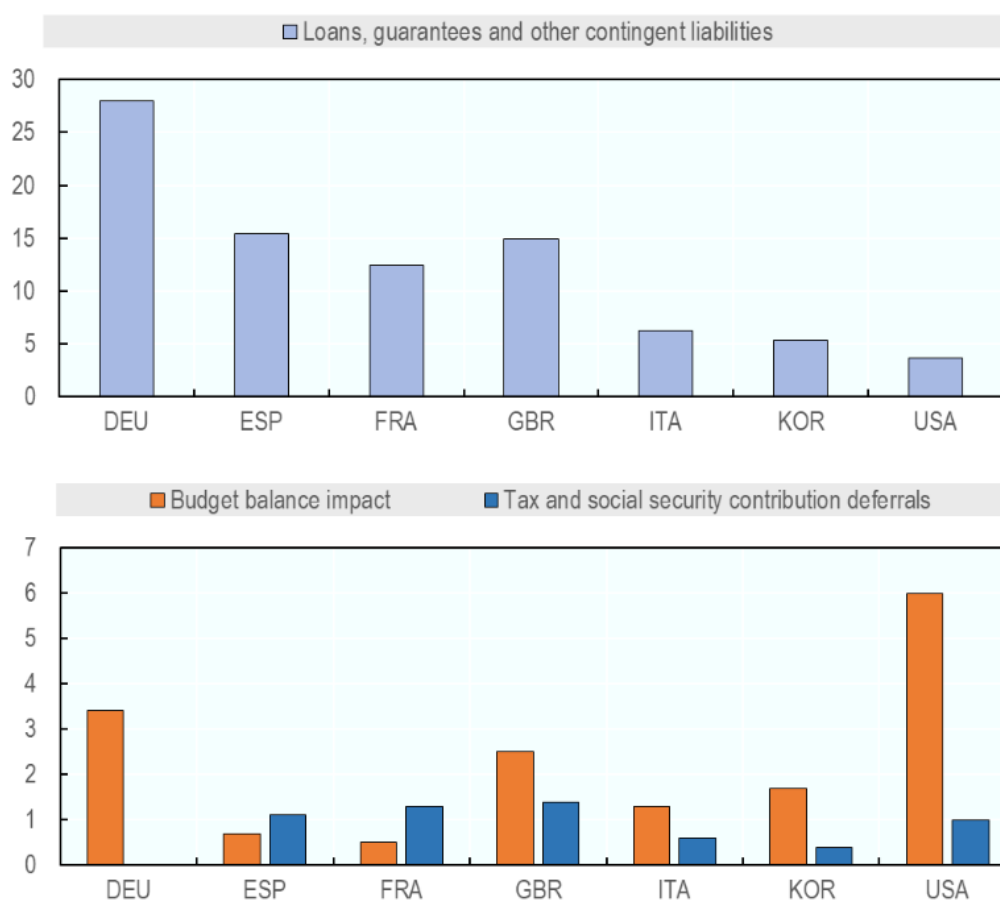
Estes quatro países juntaram-se, assim, aos oito territórios que já constavam da lista e continuam em situação de incumprimento, isto é, a Samoa Americana, Fiji, Guam, Samoa, Omã, Trindade e Tobago, Vanuatu e Ilhas Virgens Americanas.

A lista é constantemente actualizado, pelo que, este ano, foram retiradas da lista 16 jurisdições (Antígua e Barbuda, Arménia, Bahamas, Barbados, Belize, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Cabo Verde, Ilhas Cook, Curaçau, Ilhas Marshall, Montenegro, Nauru, Niue, São Cristóvão e Nevis e Vietname) por terem conseguido "implementar todas as reformas necessárias para cumprir os princípios da UE em matéria de boa governação fiscal antes do prazo acordado".

⁴¹ *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis, Strengthening Confidence and Resilience*, op. cit, p.14.

Figure 2.1. Estimated scale of fiscal packages in response to COVID-19 in selected countries

As a percentage of GDP



Note: Shows official estimates, when available, of financial help included in emergency packages announced by governments in response to the COVID-19 crisis, as of 31st March. In many cases, they are highly uncertain due to an unknown duration of the crisis and take-up of various programmes by the private sector, and may not be comparable across countries. Tax and security contribution value for Germany is zero.
Source: OECD compilation based on official estimates

Do apanhado geral das medidas fiscais adoptadas, conclui-se que, no imediato, naturalmente, a preocupação os países consistiu essencialmente em assegurar a liquidez nos negócios de forma a poderem sobreviver, bem como a proporcionar rendimento às famílias mais vulneráveis, mas serão necessárias mais medidas e uma acção coordenada para preservar a economia e os sectores da economia e famílias mais expostos.

Neste contexto, revela-se como essencial o papel da cooperação multilateral, de forma a dotar a economia da necessária resiliência para futuros choques. As receitas fiscais vão reduzir significativamente durante alguns anos quer devido aos efeitos directos da crise quer às medidas adoptadas durante a crise.

A fiscalidade terá um papel relevante na fase de recuperação, conjuntamente com a adopção de outras políticas. Uma vez controlada a pandemia, os governos necessitam de repensar as suas políticas fiscais a médio longo prazo, de forma a atingir um equilíbrio entre o estímulo e a consolidação fiscal.

Como nota a OCDE, vamos ter que repensar os sistemas fiscais e analisar até que ponto se justificam certos impostos existentes e se deverá criar novos tributos. A cooperação internacional vai ser muito relevante.

Ora, é necessário conceder um apoio específico aos países em vias de desenvolvimento que enfrentam a pandemia com sistemas de saúde frágeis, menos condições para impor o confinamento, economias informais em grande escala e pouca margem para as políticas fiscal e monetária, factores estes que limitam bastante a sua capacidade de resposta a esta crise e aos desafios de saúde e económicos.

Tal como se conclui no Relatório da OCDE, *“The report finds that specific support will be necessary for developing countries, including through international coordination, financial support and adaptation of tax rules that benefit all countries. Public finances will eventually need to be restored. All options should be explored, including revamping old tools, introducing new ones, and bolstering ongoing efforts to address the international tax challenges posed by the digitalisation of the economy”*⁴².

Como salienta a OCDE, *“Policy during containment and mitigation should protect household income and employment, and keep businesses afloat. As containment and mitigation measures continue, further adaptation to fast changing circumstances will be key. Tax policy should continue to focus on limiting hardship while maintaining the ability for a quick rebound. This phase calls for fine-tuning and potentially expanding the set of policies already implemented. The costs of policy action may be high, but the costs of inaction are likely to be greater. Protecting household income and employment remains essential during containment and mitigation. This phase may extend over time, which would increase the need for policy support as the impacts on households and businesses become longer and more widespread. There may be a case for extended wage and income support from governments. Particular consideration should also be given to the self-employed and workers in the informal sector. Businesses are increasingly exposed to solvency risks in addition to liquidity risks as the crisis continues. Policies should adapt to the changing nature of risks, and could include extending deferrals, expanded loss carry-backs which help loss-making firms, and accelerated VAT refunds. The design of these measures should avoid increasing non-compliance risks. Tax support should be targeted to those that need help the most. While administratively costly, targeting may help improve outcomes over time by allowing stronger support where the need is most pressing. Support can focus on the hardest hit sectors. Small and medium-sized enterprises could be prioritised as they may be less able to withstand liquidity and solvency risks. Businesses where employment risks are pronounced could be targeted too, to limit adverse impacts on households and aggregate demand.”*⁴³

Como sublinha, é necessário um estímulo fiscal para a fase de recuperação após o confinamento e a mitigação, de forma a termos uma recuperação gradual. No período de recuperação, importa manter uma política fiscal que estimule um maior consumo por parte dos indivíduos e o investimento empresarial. Estas medidas devem ser cautelosas e variar consoante os sectores de actividade e os países em causa. As medidas devem ser bem desenhadas de forma a serem canalizadas para o consumo e não para a poupança, devendo ter em consideração objectivos de longo prazo como a resiliência a riscos de saúde, a descarbonização e outras áreas onde existam efeitos positivos de spillovers.

Os níveis da receita e a estrutura do sistema fiscal podem ter que ser reajustados depois da pandemia, devendo tal tarefa ser levada a cabo conjuntamente com outras políticas de forma a poder diminuir e/ou evitar os custos da crise. A dimensão da crise deve levar a ponderar que novas medidas devem ser adoptadas e que medidas existentes devem ser reequacionadas, tais como a forma de conceder uma maior progressividade ao sistema fiscal. Neste contexto a OCDE refere que, em consulta com os países da OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS e outras organizações, está pronta para analisar e explorar novas ideias bem como para visitar as já

⁴² Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience, op. cit., p. 1.

⁴³ Ibidem, p. 5.

existentes, como impostos de solidariedade, impostos sobre o carbono, etc.⁴⁴. Num panorama pós crise deveremos ter em consideração os desafios da economia digital e assegurar que as empresas médias e grandes pagam um mínimo de imposto.

A necessidade de cobertura de défices orçamentais é muito diferenciada entre os vários países europeus. Alguns não precisarão nem de dívida nem de financiamento adicional muito significativos, como a Alemanha ou a Holanda, mas o conjunto da UE, Portugal e outros países em particular, como a Itália e a Espanha, necessitarão de novas formas de financiamento das suas despesas e de refinanciamento adicional. O FMI avança com uma recessão de cerca de 8% em 2020, o que implicará um défice orçamental provavelmente superior a esse valor.

Ora, neste contexto a Fiscalidade terá um papel fulcral a desempenhar.

Alguns autores vieram propor soluções fiscais variadas para enfrentar os efeitos da crise.

Camille Landais, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, propõem um imposto temporário europeu progressivo sobre a saúde, inspirado no modelo adoptado pela Alemanha no pós Segunda Grande Guerra Mundial, incidente sobre os rendimentos dos mais ricos e com consagração a um fundo comum, como sintetizam no quadro infra⁴⁵.

Box 1 Proposed parameters for a European COVID wealth tax

Wealth group	Threshold	Marginal tax rate	Tax base above threshold (% GDP)
Top 1%,	2 m Euros	1%	67.5%
Top .1%,	8 m Euros	2%	30%
Billionaires	1b Euros	3%	7%

Such a tax would levy 1.05% of EU GDP each year, accounting for evasion and avoidance responses. If fighting covid-19 requires issuing 10 points of EU GDP in Eurobonds (or a rescue fund worth 10 points of EU GDP), a progressive wealth tax would be enough to repay this extra debt after 10 years.

Em Portugal, por exemplo, Rogério Fernandes Ferreira propôs a criação de um novo imposto europeu de solidariedade europeia, o "corona shot tax", um imposto com uma taxa de 1% a 2% sobre activos financeiros cobrado só um ano em todos os países e com dimensão europeia⁴⁶. A receita seria consignada às questões sanitárias, para a actividade económica e as empresas europeias. A incidência seria sobre os depósitos e outros instrumentos financeiros dos particulares, não de empresas, tais como certificados de aforro, outros títulos de dívida pública e também sobre os imóveis, sob a forma de uma espécie de adicional ao Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI) existente em Portugal⁴⁷.

O objectivo seria pôr os países mais ricos a contribuir mais em função do activos financeiros mais valiosos detidos pelos seus residentes.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Camille Landais, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, "A progressive European wealth tax to fund the European COVID response", *VOX, CEPR Policy Portal*, <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response> 2020 (consultado a 29 de Abril).

⁴⁶ Entrevista ao jornal Observador, 21 de Abril de 2020, disponível em <https://observador.pt/especiais/um-shot-fiscal-para-financiar-resposta-a-crise-ex-secretario-de-estado-propoe-imposto-europeu-sobre-depositos/>

⁴⁷ O Imposto Municipal sobre Imóveis, IMI, é pago todos os anos pelos proprietários dos imóveis. Desde 2017 que se verificaram alterações significativas a este imposto com a criação do AIMI - Adicional ao IMI, que incide sobre o património imobiliário, habitações e terrenos para construção, detido por pessoas singulares ou colectivas cujo VPT (Valor Patrimonial Tributário), seja de valor igual ou superior a 600 mil euros.

Teria de ser igual na arrecadação do imposto em todos os países, simples e proporcional, para ter o tal efeito redistributivo que consistiria na sua utilização em maior escala nos países mais necessitados, como Itália e Espanha ou Portugal e a Grécia. Teria um limite mínimo de isenção e só seria cobrado a partir desse valor. Se o limite fosse consensualizado a nível europeu seria mais elevado, o que permitiria deixar de fora mais contribuintes de países com rendimentos mais baixos. Com esta base, mais alargada, poderíamos estar a falar à partida de entre apenas 1% ou 2% a aplicar sobre todos os cidadãos europeus e outros residentes na UE.

O certo é que uma forte acção adoptada agora pode salvar relevantes custos no futuro⁴⁸. Os custos da inacção podem ser superiores aos da adopção de medidas fiscais. Desde logo, os esforços para reduzir o aumento da crise de saúde são prioritários, podendo considerar-se um aumento dos incentivos fiscais às despesas das empresas que actuam no sector da saúde, bem como aos profissionais de saúde.

A política fiscal deve estar coordenada com outras políticas, nomeadamente com a política de saúde, comercial, social e laboral, financeira e monetária. Estamos perante uma grande oportunidade de as autoridades monetárias apoiarem os países em termos fiscais contribuindo para esta crise.

Enquanto a crise persistir, há diversas medidas em vigor que poderão ser estendidas e outras melhoradas, devendo igualmente considerar-se a adopção de novas medidas.

Os impactos na receita irão, naturalmente, variar consoante os países e o tempo. A curto prazo, a perda de receitas fiscais será mais evidente nos países mais afectados com a COVID-19 que tenham tido períodos mais longos de confinamento, bem como aquelas cuja economia esteja mais dependente do turismo e do comércio internacional. A longo prazo, o impacto nas receitas fiscais dependerá da adopção de respostas políticas eficazes para limitar o impacto económico da crise. Naturalmente, consoante a estrutura dos seus sistemas fiscais, os países irão sofrer efeitos distintos nas suas receitas fiscais. Na anterior crise financeira, os maiores efeitos de decréscimo de receita fizeram-se sentir nos impostos sobre as sociedades, contudo estamos perante uma crise distinta. O decréscimo nas receitas dos impostos sobre o consumo e sobre o rendimento das pessoas singulares podem ser maiores do que na crise financeira. A descida do consumo pode ter um impacto significativo nos países emergentes e em vias de desenvolvimento dada a sua dependência deste tipo de tributos, enquanto nos países mais desenvolvidos será mais notório o decréscimo nos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e nas contribuições para a Segurança Social.

4. Principais Conclusões

A Educação para uma Cidadania Fiscal deve ser um processo permanente e persistente de fluxo de informações, através dos mais variados meios, instrumentos e técnicas e junto das mais diversas instituições (escolas, universidades, associações, os próprios funcionários da administração) que permita a cada cidadão compreender as funções financeiras do Estado e o sistema fiscal, inculcando-lhe o dever fundamental de pagar impostos e os direitos inerentes.

A Educação Fiscal pode e deve transformar a relação entre o Estado e o cidadão, sendo muito relevante a troca de experiências entre os diversos países.

⁴⁸ V. Guerrieri, G. Lorenzoni, L. Straub e I. Werning, “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?”, *Working Paper* 2 April 2020.

Importa fazer a ligação entre o civismo fiscal e a cidadania e os valores que fundamentam a responsabilidade colectiva e a vida da sociedade em democracia. Este objectivo implica que se insista na explicação da forma como o dinheiro público é gasto e nos efeitos prejudiciais que a fraude e a corrupção têm no país e nos seus cidadãos.

Uma baixa taxa de satisfação quanto ao funcionamento dos serviços públicos, da democracia e das principais instituições do Estado, põe em causa o civismo e a disciplina fiscal, dando origem a fenómenos crescidos de fraude e evasão fiscal e a práticas de corrupção.

É necessário consolidar e fortalecer a consciência fiscal dos cidadãos, continuando e intensificando as acções de Educação Fiscal já empreendidas e adoptando diversas medidas que permitam o correcto cumprimento das obrigações fiscais.

A Administração Tributária deve assentar a sua actuação em diversos valores, nomeadamente no rigor, ética, transparência, qualidade, inovação e mudança e na credibilidade.

A nossa sociedade necessita cada vez mais da transparência das acções do governo e para tal é da maior relevância uma participação activa dos cidadãos para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde todos exerçam a cidadania.

A Cidadania, a Educação Fiscal e a Moral Tributária, têm que ser enquadradas no contexto da coesão económica e social.

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

O cumprimento das obrigações tributárias tendo em vista o pagamento de impostos é, mais do que uma obrigação, um dever moral e fundamental de cidadania.

Ora, importa aprofundar, repensar e aplicar estes conceitos em tempos de crise e apelar, mais do que nunca, aos valores da coesão económica e social a nível interno e internacional. É tempo de agir com coesão.

Muito se fala actualmente na necessidade de um novo “Plano Marshall” para auxílio das economias mais desfavorecidas com esta crise. Infelizmente, ao nível da União Europeia, as posições assumidas por alguns países como a Holanda em relação à Espanha e a Itália não têm sido as mais positivas e as medidas de apoio anunciadas têm ficado muito aquém das expectativas.

Estamos agora, uma vez mais, perante duas Europas que se defrontam, a Europa do Norte e a Europa do Sul. Assim foi em 2007/2008 e assim está a ser em 2020. A cisão da Europa entre Norte e Sul tem raízes seculares e agora, em tempos de pandemia, estamos a questionar para que serve na realidade a União Europeia se não há coesão económica e social.

Vivemos tempos difíceis e incertos. Duas variantes complexas.

Os impostos são os preços que pagamos por uma sociedade civilizada. Uma sociedade civilizada tem, necessariamente, que se preocupar com a saúde pública e o bem estar económico e social dos seus cidadãos.

Neste ambiente, diversas têm sido as medidas adoptadas a nível mundial para fazer face a todos os problemas económicos.

A fiscalidade pode e deve suportar a recuperação económica tal como anteriormente assistimos na crise financeira. Mas importa salientar que estamos perante crises distintas e, a nosso ver, nesta crise deveremos dar especial protagonismo ao papel da banca e dos cidadãos mais ricos enquanto contribuintes com maior capacidade contributiva, bem como à realidade digital, cujos negócios se têm vindo a incrementar dadas as circunstâncias.

Será justo numa situação destas sobrecarregar novamente as classes dos trabalhadores por conta de outrem? Não será mais equitativo criar impostos sobre a banca suportada pelos contribuintes durante a crise financeira e sobre a verdadeira riqueza?

Falar de Cidadania, Educação e Moral Tributária, é igualmente falar de solidariedade. Solidariedade entre o Estado e os cidadãos e entre os cidadãos entre si. Solidariedade nacional e solidariedade internacional. É época de pensar estes conceitos, de repensar os sistemas fiscais. É, mais do que nunca, tempo de agir de forma concertada, coesa e solidária.

É certo que, tal como na frase que escolhemos para introito, o poder de tributar pode conduzir à destruição, mas pode e deve levar à construção de uma sociedade melhor.