

As Parcerias Público-Privadas no Contexto da Nova Governança Pública: as razões de ordem política.

Firmino Sandra.

Cita:

Firmino Sandra (2010). *As Parcerias Público-Privadas no Contexto da Nova Governança Pública: as razões de ordem política*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/436>

Participação dos Cidadãos e Diminuição da Fuga Fiscal: um inquérito aos eleitores portugueses

Sandra Firmino¹

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL)
sfirmino@iscsp.utl.pt

Area Tematica: Teoría Política

Subarea Tematica: Legitimidad y Gobernabilidad

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

¹ Mestre em Gestão e Administração Pública (ISCSP-UTL); Doutoranda em Ciências da Administração (EEG-UMinho).

Resumo

Através de um inquérito por questionário, iremos demonstrar que a fuga fiscal não resulta apenas da oportunidade (ausência de mecanismos de detecção e de punição suficientes), base da actuação do Homem racional e maximizador da utilidade (*Homo Economicus*). Outros factores psicológicos e morais (*Homo Moralis*), como a percepção de fuga elevada, ausência de justiça fiscal, ineficácia do Estado ou políticas públicas pouco adequadas, parecem interferir na sua decisão de não pagar os impostos devidos. Argumenta-se que a participação dos cidadãos, ao influir na elevação da moral fiscal, poderá contribuir para a diminuição da fuga fiscal.

Palavras-chave: participação dos cidadãos; evasão e fraude fiscais; moral fiscal

The puzzle of tax compliance is why people pay taxes instead of evading them
(Feld e Tyran, 2002: 197)

Introdução

A elevada dimensão da evasão e da fraude fiscais é uma preocupação evidente, na maioria dos Estados actuais. Apesar de assumir diferente expressão numérica, trata-se de uma realidade significativa em muitas sociedades, explicada pelo impulso natural do ser humano, já que existe “uma predisposição inata para fugir aos impostos”, que lhe dita que oriente o comportamento de forma a maximizar o prazer e a minimizar o sacrifício (Santos, 2003: 345).

Embora só praticada por alguns, a fuga aos impostos acarreta graves consequências para toda a sociedade. A evasão e a fraude fiscais promovem uma desigualdade dos cidadãos contribuintes (porque nem todos se evadem e os montantes envolvidos são distintos), ao mesmo tempo que se traduzem num nível de bem-estar social inferior ao que seria conseguido na sua ausência, porque são reunidos menos recursos para o prosseguimento de políticas públicas de carácter económico e social (Alm, 1999: 368).

A fuga aos impostos leva, por este motivo, geralmente, a um agravamento na carga fiscal dos contribuintes honestos, ao aumento do recurso ao crédito público e a uma diminuição da quantidade e qualidade dos bens e serviços que são distribuídos pelo Estado. A equidade social e a justiça fiscal ficam seriamente comprometidas. A eficiência do sistema fiscal é afectada, sendo necessário o dispêndio de mais recursos com o reforço dos mecanismos de prevenção e controlo. O desempenho da economia é perturbado pelo aumento da concorrência desleal pelos agentes económicos que desrespeitam a lei. O sentimento de dever cívico e a moral pública degradam-se, com repercussões negativas para a sociedade.

Como fenómeno ilícito, não é fácil estudar a realidade da fuga ao pagamento dos impostos e a sua dimensão. “Afinal de contas, a fraude fiscal significa esconder rendimento tributável das autoridades fiscais, pelo que estatísticas com rigor sobre a sua verdadeira extensão simplesmente não existem” (Pyle, 1993: 73). É, por isso, comum recorrer a estimativas sobre o valor da economia paralela², para avaliar a sua dimensão. Em Portugal, o *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais*, estima que a economia paralela gere o equivalente a 22% do PIB português (MFAP, 2006: 3).

² A fraude fiscal pode ser inserida no fenómeno da economia subterrânea, também chamada de economia paralela ou informal. A economia subterrânea resulta do esforço, desejo ou necessidade de escapar à regulação do Estado. Por isso, o conceito em causa designa todas as actividades, quer sejam legais ou não à partida, onde o rendimento gerado passa às margens das estatísticas nacionais ou ao conhecimento do Estado. Este fenómeno engloba, portanto, um conjunto de actividades ilícitas, como sejam, o tráfico de droga, a prostituição, o mercado negro, o jogo não legalizado, etc., e, também, como referido, a fraude fiscal (Santos, 1983: 9).

A evasão e a fraude fiscais tornaram-se mais evidentes com a crescente complexidade dos sistemas fiscais e o aumento do nível de fiscalidade, que ocorreu ao longo do século XX. A fuga fiscal é promovida pela presença de vários incentivos: a acrescida dificuldade de compreensão dos sistemas fiscais, que tende a gerar um sentimento de repulsa nos cidadãos; o uso das lacunas para diminuir a carga fiscal sem infringir a legislação (a “densa floresta de leis, despachos e circulares ‘onde ninguém se move com segurança’” assim o permite); o aumento dos impostos, que instiga mais fortemente os contribuintes, ao tornar financeiramente mais compensatório escapar (Santos, 2003: 353-5).

Os estudos clássicos sobre a fraude fiscal adoptam como paradigma humano, um ser racional, amoral e egoísta, por isso concentrado na realização do interesse próprio, que lhe permite maximizar a sua utilidade. Abordado o problema nesta perspectiva, os únicos factores que diminuem a fraude fiscal são as penalizações, a forte probabilidade de audição e a aversão ao risco. O reconhecimento que estes factores são insuficientes para a explicação do fenómeno, e dada a observação que, mesmo havendo oportunidade, nem todos os indivíduos cometiam fraude fiscal, levou a que os autores comessem a considerar a existência de outros aspectos psicológicos e morais que poderiam influenciar esta prática, como sejam a justiça fiscal, o desencanto com a actividade do Estado (orientação das políticas públicas, desempenho na prestação dos bens e serviços públicos) e a cultura fiscal (e sentido de moral dela decorrente). Os aspectos sociológicos, como a educação, a classe socio-económica e a idade, parecem também ter alguma influência na dimensão da fuga aos impostos, conforme demonstrado por Newton e Confalonieri (1998).

No presente *paper*, tenta-se aferir se a maior participação dos cidadãos contribui para a diminuição da fuga fiscal. O envolvimento dos cidadãos tem vindo a ser defendido crescentemente por autores que salientam as limitações dos sistemas de democracia representativa. O voto num partido político ou num candidato a um cargo político constitui a principal forma de participação nas democracias representativas, devendo o cidadão manifestar a concordância relativamente ao rumo a dar às principais políticas públicas, conforme proposto nos programas eleitorais. Contudo, nada garante que as promessas eleitorais sejam plenamente cumpridas; os cidadãos poderão não concordar com todas as propostas apresentadas por um candidato, no momento eleitoral.

O maior envolvimento público na governação contribui para o desenvolvimento democrático, a sua maior satisfação com as políticas adoptadas, uma melhor informação sobre a “dicotomia” necessidades a satisfazer/ recursos disponíveis, uma implementação mais rápida da decisão e o aumento de legitimidade da decisão tomada.

O estudo dos efeitos da participação no aumento do cumprimento das obrigações tributárias é ainda uma abordagem recente no estudo das causas da fuga aos impostos. Como tal, a literatura é ainda escassa, no meio científico internacional.

Segundo Firmino (2007), a relação entre a participação dos cidadãos e a fuga fiscal faz-se por intermédio da moral fiscal, que é própria da cultura de cada sociedade. A ideia que a fuga aos impostos resulta da existência de oportunidade para a evasão (fraca intensidade dos mecanismos de controlo e punição) contrapõe-se, assim, à de existência de uma moral fiscal (que depende de variados factores como sejam: o desempenho, as políticas públicas prosseguidas e a legitimidade do Estado, a justiça fiscal e a própria participação dos cidadãos).

É com base neste pressuposto que derivamos a hipótese geral do trabalho: “A maior participação dos cidadãos, ao elevar a moral fiscal, contribui para a diminuição da evasão e da fraude fiscais”. Para testá-la, recorreremos à aplicação de um questionário aos cidadãos eleitores do concelho de Lisboa, conforme melhor se descreverá em baixo, na nota metodológica.

Iremos também dedicar uma parte do presente trabalho à revisão da literatura referente à evasão e à fraude fiscais e à participação dos cidadãos. Segue-se a devida apresentação do modelo de análise e das hipóteses operacionais derivadas da hipótese geral. Por fim, proceder-se-á à análise e interpretação dos resultados, que antecede as notas conclusivas.

Nota Metodológica

A abordagem metodológica deve reflectir a “análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação”. Deste modo, deverão ser abordados os aspectos relativos à “estratégia de pesquisa”, explicitando, com base nos objectivos, a(s) técnica(s) de investigação escolhida(s) (Lima, 1973: 6).

Constitui objectivo fulcral do presente trabalho, procurar saber se a evasão e a fraude fiscais podem diminuir perante um cenário de maior participação dos cidadãos. Neste sentido, importa conhecer melhor quais as causas que lhe estão subjacentes, não interessando tanto saber a real dimensão do fenómeno, em Portugal.

O estudo versa as atitudes e os valores dos indivíduos no tocante à evasão e à fraude fiscais e à participação. Estes constituem factores fundamentais na predisposição dos comportamentos pessoais, levando os indivíduos a “reagir positivamente ou negativamente a um objecto social” (Burns, 2000: 555). Desta forma, esta foi a alternativa escolhida, dada a impossibilidade de sustentar a presente pesquisa em comportamentos observados, devido à inexistência das estatísticas necessárias, ao nível da fraude fiscal. Também a hipótese de fazer um “simulacro fiscal” foi descartada por falta de recursos.

Como técnica de pesquisa, foi escolhido o inquérito por questionário, composto por perguntas fechadas, com respostas organizadas, maioritariamente, em escalas de avaliação, onde os inquiridos deveriam expressar a sua opinião. De modo geral, o questionário foi efectuado de modo a evitar perguntas demasiado objectivas que pudessem suscitar réplicas enganosas ou recusa em responder, por parte dos cidadãos.

O universo em estudo na pesquisa respeita ao conjunto dos cidadãos eleitores do concelho de Lisboa. Dada a dimensão do universo e aos constrangimentos de tempo e dinheiro, procedeu-se à constituição de uma amostra de multi-estágios. Numa primeira fase, recorreu-se a uma amostra estratificada, onde foram consideradas as cinquenta e três freguesias do concelho de Lisboa. Numa segunda etapa, procedeu-se à constituição de quotas por género e por idade. Por último, fez-se a aplicação dos questionários porta-a-porta, onde se introduziu um elemento aleatório, intercalando edifícios e questionando apenas a habitação mais à direita de cada andar.

A amostra foi constituída por trezentos cidadãos-eleitores. Procurou-se garantir um erro de amostragem e um nível de confiança aceitáveis, no concelho de Lisboa, que, dado o elevado número de eleitores, se reveste das características de uma população infinita para cálculo da dimensão da amostra. O erro foi estimado em 5,67%, enquanto o nível de confiança determinado foi de 95%.

Para o tratamento dos questionários, recorreu-se à utilização de um *software* específico para a análise de dados estatísticos em Ciências Sociais, o SPSS. Utilizaram-se técnicas estatísticas dedutivas (análise de frequências) e indutivas (teste de diferenças e medidas de associação). A verificação da existência de relacionamento entre variáveis foi efectuada através da escolha do teste Gamma (G), teste não paramétrico, dada a ausência de distribuições normais. Recorreu-se ainda à estatística de Kruskal-Wallis (H) para efectuar testes de diferenças de amostras.

Evasão e Fraude Fiscais

Conceito

A predisposição dos indivíduos para actuar como *free-riders*, isto é, para usufruir de bens e serviços sem contribuir para o seu financiamento, está na base da fuga aos impostos. No entanto, este mesmo efeito pode ser conseguido por duas vias: através da evasão fiscal (que corresponde na

terminologia anglo-saxónica ao conceito de *tax avoidance*) e da fraude fiscal (*tax evasion*). Entre elas, existe uma diferença fundamental: enquanto o indivíduo que comete fraude fiscal arrisca-se a ser punido pelo Estado, o que recorre meramente à evasão, limita-se a “explorar” as omissões e lacunas na lei para diminuir os impostos a pagar.

Pode-se definir a fraude fiscal como o acto ilegal que consiste em diminuir a carga fiscal a pagar ao Estado. Existe uma infracção à legislação fiscal e o propósito deliberado de fugir ao pagamento da tributação devida. A evasão fiscal existe quando o contribuinte faz uso dos mecanismos possibilitados pela lei ou pelas suas lacunas (casos em que o legislador propositadamente isenta determinadas situações ou grupos de contribuintes do regime geral ou quando, por erro, deixa escapar determinada pessoa ou situação do pagamento do imposto devido). O montante de impostos a pagar é diminuído, mas não há violação da lei.

É frequente agregar os fenómenos da evasão e da fraude e designá-los somente por evasão fiscal³, algo que pode ser explicado pelo facto do cidadão comum não saber, na maior parte das vezes, o significado destes conceitos, mas também no argumento que a evasão é algo mais abrangente que a fraude, designando, desta forma, o conjunto de todos os meios destinados a fugir aos impostos (Duverger, 1976: 47). Por outro lado, os autores designam, por vezes, a evasão fiscal como evasão legítima e a fraude com evasão ilegítima (Pinto, 1994: 15).

A fronteira entre os conceitos de evasão e fraude é algo ténue ou difusa. De forma simplista, pode afirmar-se que a legalidade constitui a linha divisória entre ambas, mas a falta de clareza e/ou de adequação da legislação ao contribuinte ou a própria ineficácia da Administração para actuar em determinadas situações, torna-a “frequentemente um borrão”. Por outras palavras, existe uma continuidade entre o que é legal e ilegal, até porque a fronteira que os distingue está em mudança permanente pelas alterações à legislação (Slemrod e Yitzhaki, 2000: 21-2).

Razões para a fuga fiscal

Oportunidade para a evasão e a fraude

Os primeiros autores, que estudaram a fraude fiscal, tendo por base uma formação económica, adoptaram uma concepção do ser humano racional, egoísta, amoral e maximizadora da utilidade (resultado da concretização do interesse próprio), abordando o fenómeno numa óptica da oportunidade. As pessoas “não retiram prazer em bater no homem dos impostos, nem sofrem de angústia e remorsos por terem feito batota nas suas obrigações fiscais” (Pyle, 1993: 63). Como a maximização da utilidade, se presume decorrente do rendimento, o indivíduo irá reportar o mínimo valor possível e só será dissuadido pela existência de uma possibilidade de detecção, por parte da Administração Fiscal, e pela penalização a ela subsequente.

Nesta perspectiva, a decisão de fugir ao pagamento dos impostos através de meios ilegais é efectuada através de um raciocínio onde pesam os custos e os benefícios do comportamento evasivo. Enquanto os ganhos esperados resultam do não pagamento do montante de impostos devidos, os custos associados verificam-se em caso de detecção, respeitando ao pagamento do montante devido, acrescido de juros (pela delação do prazo de pagamento) e, normalmente, de uma multa, como punição. Acontece, porém, que nem sempre o indivíduo é descoberto. Existe apenas uma possibilidade de tal acontecer (probabilidade de audição). Na prática, isto significa que o custo tende a ser diminuto, pois só acontece na circunstância referida. E, vai-se tornando menor, à medida que a probabilidade de se ser descoberto pelas autoridades fiscais, também diminui (Rosen, 1998: 328-30).

Encarado o problema desta óptica, desde que seja mais vantajoso arriscar, os indivíduos cometerão fraude fiscal. A sua dimensão dependerá da conjugação de diversos factores, como sejam

³ Alguns autores preferem, por isso, utilizar o termo “evitação” ou “elisão” fiscal para traduzir a procura de redução do pagamento de impostos através de meios legais.

o rendimento, a taxa de tributação, a probabilidade de detecção, as audições sem ou com retroactividade, a intensidade da penalização e a propensão para a aceitação do risco.

Engel e Hines, Jr. (1999) concluem que os indivíduos são racionais e estão conscientes dos riscos da fuga a cada momento do tempo (já que a probabilidade de audição difere em função do comportamento passado). Quando a taxa do imposto baixa, a relação de custo-benefício do contribuinte em ser detectado diminui, e a fraude cai. Perante o aumento da taxa de imposto, o diferencial entre o custo de ser apanhado e o benefício do acréscimo de rendimento resultante da fraude cometida aumenta, de modo a que se torna mais vantajosa a prática de fuga aos impostos. A redução da intensidade de coacção, por parte da Administração Fiscal, encoraja o aumento de práticas ilícitas para diminuir a carga fiscal. A decisão dos indivíduos torna-se, então, de alguma maneira, função do comportamento passado e das expectativas futuras, revelando uma conduta racional-amoral dos indivíduos, algo que Mittone (2002), como veremos, vem contestar.

Outros aspectos psicológicos e morais

O estudo da fuga fiscal, tendo por base uma visão do Homem racional-amoral, mostrou-se muito limitado para a compreensão do fenómeno, à medida que os autores se foram apercebendo de outras variáveis, que influenciavam o comportamento dos indivíduos. Assim, entre as causas da evasão e da fraude fiscais, contam-se não só os motivos de ordem económica (como apontado pela perspectiva do *Homo Economicus*), como também as preferências dos cidadãos ao nível da tributação, a justiça fiscal, o sentimento moral, entre outros. Por outras palavras, existem outros factores psicológicos e morais que influenciam na decisão de fugir aos impostos.

A obra de Alan Lewis (1982) ilustra este ponto de vista ao defender que as atitudes, as percepções e as preferências dos contribuintes em matéria fiscal interferem na dimensão da evasão e da fraude fiscais (ver figura 1, em anexo). Os constrangimentos ambientais (penalizações, detecção), normativos (aspectos culturais e sociais) e situacionais são considerados na decisão de praticar evasão ao pagamento dos impostos pelos indivíduos, tendo em conta as suas atitudes fiscais (conhecimento e afectividade perante a tributação).

Os conhecimentos e as experiências passadas, a aprendizagem com familiares e amigos vão implicar na decisão. Se a fraude fiscal provou ter bons resultados no passado, o contribuinte é mais propenso a evadir-se: “O contribuinte pode ter aprendido, por exemplo, que não há audições, mesmo quando ele esconde a maior parte dos seus ganhos ou, se foi sujeito a uma audição, que as suas consequências são triviais” (Vihanto, 2003: 114).

Na presença de dissonâncias cognitivas, a fraude fiscal pode provocar custos psicológicos nos indivíduos. Mas, quando as instituições públicas perdem legitimidade perante os cidadãos, estas reduzem-se e a fraude fiscal pode aumentar. Nesta situação, a fraude fiscal, ainda que um acto ilegal, constitui uma resposta a um Estado sem legitimidade (Schnellenbach, 2002).

Por outro lado, os cidadãos esperam que exista adequação entre aquilo que o Estado lhes cobra e os bens e serviços oferecidos. Desta forma, a fuga pode ser uma reacção quando este é considerado ineficiente (Myles, 2000). Se, como defendem Confalonieri e Newton (1998: 138), os indivíduos possuem uma clara noção sobre a combinação de bens e serviços que almejam (quantidades e preços a pagar), poderão, então, insurgir-se contra um Estado que não promove as políticas que desejam através da recusa do pagamento dos impostos.

Os cidadãos tendem a perceber a sua carga fiscal como demasiado elevada. Acham que não usufruem bens e serviços do Estado suficientes para compensar os impostos pagos (Schmölders, 1973). Podem, deste modo, encarar a fuga aos impostos como uma forma de repor a justiça. Este pensamento pode decorrer de uma certa “ignorância” em matéria fiscal. Com efeito, a visão dos impostos fica favorecida quando os seus fins são explicados. O desejo de querer alguma coisa, em troca de nada, existe em todas as sociedades (Borre, 1998: 371). Trata-se de uma inconsistência do pensamento motivada pela abstracção associada ao conceito de Estado. Roubar ao Estado é tirar de

todos, mas de ninguém em particular. A ideia de Estado aparece dissociada do conceito de cidadania e de colectividade, pelo que existe a ideia que a fuga aos impostos não prejudica ninguém.

A concretização do ideal de justiça fiscal depende dos valores e da cultura válidos para uma sociedade, em cada momento do tempo. O conceito de justiça fiscal está associado a duas ideias: a de conjunto de princípios éticos subjacente à construção dos sistemas fiscais (*tax fairness*); e a maneira como estes são colocados em prática (*tax justice*). Na maioria das vezes, é este último aspecto que está em causa no sentimento de injustiça manifestado pelos cidadãos. Com efeito, nos sistemas fiscais ocidentais, são amplamente aceites os princípios de progressividade nos impostos, de redistribuição do rendimento e de provisão de alguns bens e serviços associados ao Estado do Bem-Estar. Contudo, a forma de aplicação destes princípios é questionada (Confalonieri e Newton, 1998: 125-36).

A cultura conforma a actuação dos seres humanos nas diversas situações com que são confrontados. No caso da evasão e da fraude fiscais, também está presente, pelo que os indivíduos temem não só a punição legal a que serão sujeitos, no caso de detecção, mas também uma possível sanção social, caso haja uma reprovação deste comportamento, pelos outros cidadãos.

A ideia de que os povos possuem uma cultura em matéria fiscal foi aprofundada por Schmolders. Os indivíduos desenvolveriam uma mentalidade fiscal dominante, expressão da cultura política do próprio país, da mesma maneira que possuem uma forma de pensar preponderante sobre as matérias políticas, sociais ou económicas (1973: 293). A mentalidade fiscal respeita ao conjunto de atitudes e sentimentos despertados pelos impostos. É responsável pelo sentimento de carga fiscal, pelo desenvolvimento da moral e pela disciplina no pagamento dos tributos (*Ibid.*, 68).

O sentimento moral – associado à maior ou menor interiorização do dever de pagar impostos –, que compõe a mentalidade fiscal das diversas nações, é o resultado das respectivas histórias, diferindo com o tempo e as pessoas. As diferenças dos regimes fiscais, o nível de evolução socio-económico e as experiências adquiridas no curso da História, reflectem-se nas atitudes dos membros da Comunidade (Catarino, 1999: 213-5).

A existência de uma moral fiscal foi argumentada por Mittone (2002). Usando um ambiente controlado, o autor verificou a interferência de aspectos morais na decisão de não cumprir com as obrigações tributárias, ao introduzir variáveis como a redistribuição do rendimento, a provisão de um bem público e a ausência de qualquer referência a fiscalidade (*the gamble experiment*), a uma experiência *standard*, onde são equacionadas como variáveis em análise: o rendimento, a taxa de imposto, a probabilidade de detecção, existência ou não de audições retrospectivas e a intensidade de penalização. Desta forma, quanto mais os contribuintes se apercebem da relação existente entre o pagamento de impostos e a provisão de um bem público ou a redistribuição, mais elevada é a moral fiscal. Além disso, os indivíduos nem sempre adoptam o comportamento mais racional, já que a percepção do risco a cada momento da experiência é incorrecta. E isto acontece mesmo quando conhecem todas as variáveis que suportam a tomada de decisão (o que não acontece na realidade). As pessoas “ignoram qual o valor óptimo a não declarar (talvez porque é difícil de calcular) e ‘exploram’ o espaço das suas alternativas pela mudança das suas escolhas em cada ronda”. Não são capazes de encaixar as diversas peças do *puzzle*, pelo que “decide[m] fazer numerosas tentativas práticas para encontrar a solução” que se afigure mais vantajosa (*Ibid.*, 12).

O desenvolvimento da moral fiscal aparece ligado ao exercício da cidadania e, mais propriamente, ao sentimento de dever cívico e de respeito pela lei. O sentido cívico leva a que as pessoas tenham uma preocupação ou uma lealdade por algo que é maior: o Estado ou o seu país (Orviska e Hudson, 2002: 86). Os indivíduos são impelidos a comportarem-se da mesma forma que gostariam de ser tratados pelos outros, com honra e com base em considerações de justiça. A consciência cívica torna-se “a base da aprovação íntima da obrigação fiscal e do reconhecimento do poder fiscal do Estado” (Schmolders, 1973: 97). O carácter ilícito da fraude fiscal passa, por isso, a ter implicações ao nível da integridade do contribuinte (o cidadão cumpre a lei porque acha, no seu íntimo, que aquele comportamento é o que está correcto e, se não o faz, é porque é desonesto).

Admitindo a existência de uma cultura fiscal, fará sentido considerar a existência de uma subcultura que rege a fraude fiscal, com regras e regulamentos próprios, ainda que informais. Esta subcultura torna os indivíduos propensos à fraude, movidos pelo exemplo dos outros membros do grupo e esperando, com isso, obter o seu reconhecimento. Podem “mesmo receber uma pequena aclamação social e assumir-me como ‘um dos rapazes’ como consequência do êxito na prática de fraude fiscal”. Passam a assumir o comportamento como “normal”, porque o indivíduo comum é incapaz de rever, nos amigos, uma imagem pouco digna ou a de um criminoso (Lewis, 1982: 144).

Na formulação das regras de conduta sobre a submissão ou a fuga fiscal, existe a tendência para a troca de informação entre os contribuintes. As práticas realizadas são comunicadas, espalham-se entre os grupos da família e/ ou dos amigos, chegando às vezes, a grupos bem mais alargados e até à sociedade, em geral. (Vihanto, 2003: 115).

Participação dos Cidadãos

Conceito

O conceito de “participação” dos cidadãos não é unívoco. A complexidade do fenómeno e a multiplicidade de sentidos abona em desfavor da delimitação precisa das formas por ele abrangidas (Martins, 2004).

Entende-se por “participação” o acto de tomar parte em alguma coisa. Neste sentido, os indivíduos participantes podem exercer influência sobre as decisões que irão afectar as suas vidas ou ajudar a implementar as políticas decididas. No presente trabalho, falar em participação dos cidadãos significa a referência a uma participação que é pública, porque pertence ou está relacionada com o povo, e é política, já que almeja influenciar a governação. Interessa o conjunto dos comportamentos dos cidadãos que visam influenciar, directa ou indirectamente, a feitura das políticas públicas, por intermédio dos agentes responsáveis pela sua realização, isto é, os representantes escolhidos, para o efeito, pelos cidadãos, tal como estipulado pela Constituição da República Portuguesa (artigo 48.º, n.º 1).

Sobre democracia e possibilidades de participação do cidadão

Os regimes democráticos têm subjacente a ideia de soberania popular, ou seja, de que o poder reside no povo⁴. Devido à complexidade e à dimensão das sociedades actuais (que tornam impossível o envolvimento de todos os cidadãos no trabalho diário de governação), acabam por ser os seus representantes a exercê-la, em nome da vontade predominante na maioria. Estamos, portanto, na presença de democracias representativas, conceito que se opõe ao de democracia directa⁵. Apesar da “maioria silenciosa” que a democracia representativa origina, ao remeter o cidadão para um papel que tende a ser quase passivo, se não quiser enveredar pela associação a partidos políticos ou a grupos de interesse (Maltez, 1991: 234), é apontada como grande crítica, à democracia directa, a sua inexequibilidade em sociedades com um número elevado de cidadãos (Martins, 2004: 114-20).

⁴ Com efeito, “em democracia, o Estado não é um *c’est moi* do soberano exterior à sociedade. Em democracia, o Estado é um *c’est nous*, um *c’est tout le monde*. Em democracia, o Estado somos nós, os cidadãos, os que têm o dever e o direito de participar na decisão e de escolher os representantes”. Por isso, segundo Maltez (2000: 139-49), o Estado assume uma dimensão de Estado-comunidade e outra de Estado-aparelho-de-poder. Só haverá democracia se o segundo resultar do primeiro, dando-se assim corpo à ideia de que a “soberania resulta da cidadania”.

⁵ Relativamente às preferências dos cidadãos em relação ao tipo de democracia, Dalton, Bürklen e Drummond (2001: 142) concluíram que “embora as democracias contemporâneas sejam alicerçadas nos princípios da democracia representativa, os resultados dos inquéritos de opinião disponíveis sugerem que a maior parte das pessoas nas democracias ocidentais é favorável a reformas que vão no caminho de um estilo de democracia mais participado”.

Os sistemas democráticos representativos utilizam diversos agentes que intermedeiam os cidadãos e os órgãos governativos; inserem-se, neste âmbito, os grupos de interesse, os partidos políticos e outros actores que articulam e integram uma variedade alargada de opiniões nas políticas públicas.

Através do voto, os cidadãos delegam nos seus representantes o poder de decisão sobre as principais matérias públicas. No entanto, fruto da opacidade da vida democrática, não poderá deixar de se colocar a questão de saber se os governantes representam, realmente, os governados. A legitimidade democrática, assente no princípio de que o poder dos governantes decorre do consentimento dos governados, é posta em causa. Não só não existem garantias que os eleitos irão actuar de acordo com o programa eleitoral, como o voto num partido não significa concordância com ele em todas as matérias e nem sempre é feito em consciência perfeita, por cidadãos, por vezes, mal informados (Macedo, Maltez e Henriques, 1999: 294).

Os cidadãos limitam-se a ter poder de decisão no momento eleitoral, pelo que os políticos conseguem tomar decisões com relativa autonomia. Resta-lhes poder premiar ou penalizar os actuais governantes nos momentos eleitorais, consoante tenham ou não utilizado o poder para satisfazer da melhor maneira os seus interesses.

É, neste sentido, que se reconhece a limitação do voto como forma de manifestação da vontade dos cidadãos. A maior complexidade e heterogeneidade das políticas prosseguidas pelo Estado tornam pouco apropriados os mecanismos de participação tradicionais. Sobre o argumento de que permitirá a produção de políticas públicas mais ajustadas às exigências dos cidadãos, a democracia representativa tradicional será complementada com formas de democracia participativa ou directa. Existe um manifesto desinteresse pelos actores colectivos tradicionais e o aumento da importância de novos agentes sociais. Este facto decorre da própria mudança da sociedade e consequente modernização dos indivíduos. O progresso económico e social, o desenvolvimento tecnológico, a expansão dos meios de comunicação, o incremento do nível médio de educação da população, o aprofundamento do Estado Providência, entre outros factores, levam os cidadãos, menos susceptíveis à influência dos agentes que tradicionalmente conduzem a tomada de decisão, a procurarem uma atitude mais activa na sociedade. As formas de participação não institucionalizadas apresentam-se adequadas à prossecução de determinados interesses, pois possuem carácter mais esporádico e transitório. A importância dada ao voto, como forma de manifestação da vontade, decresce, ao mesmo tempo a que se assiste à intensificação da participação por formas não tradicionais. Estas prestam-se mais à concretização de objectivos concretos dos cidadãos, que comumente adoptam posições ou identificam-se com diferentes partidos em relação às diversas matérias públicas (*Cfr.* Klingermann e Fuchs (ed.), 1998).

Quando se fala em participação dos cidadãos, é preciso considerar todos os agentes envolvidos no processo; portanto, não só estes, mas, também, os políticos e os funcionários públicos. King, Feltey e Susel (1998) defendem um maior envolvimento dos cidadãos no processo de decisão sob a égide do modelo que designam por participação autêntica. Na tomada da decisão pública, entram em linha de conta os seguintes elementos: (1) assunto ou situação; (2) estruturas e processos administrativos; (3) Administração Pública; (4) cidadãos. Num contexto de participação convencional, estes últimos são os intervenientes mais afastados, enquanto os funcionários públicos se vêm obrigados a respeitar os processos administrativos que regulam a tomada de decisão. A Administração Pública desempenha o papel de especialista e toma a decisão, de acordo com os conhecimentos técnicos à sua disposição. Os cidadãos, normalmente mal informados, são pouco envolvidos no processo, pois tal depende da vontade dos administradores públicos e da legislação que enquadra os moldes da sua participação. Esta última permite, frequentemente, o envolvimento, mas raramente o obriga. A participação dos cidadãos, mais simbólica do que real, destina-se a recolher o apoio à decisão já tomada, na altura da implementação. O processo de participação neste âmbito é considerado, pelas autoras, ineficaz e conflituoso, pois, por ser iniciado demasiado tarde, quando muitas das decisões já foram tomadas, leva a que os cidadãos reajam de forma crítica e

reactiva, recusando-se a cooperar com a Administração para conduzir os assuntos na melhor direcção. King, Feltey e Susel pretendem inverter o cenário actual de participação dos cidadãos nas decisões públicas. No contexto de participação autêntica, os cidadãos têm uma oportunidade real para influenciar o processo de tomada de decisão, o que pressupõe debate aberto e maior confiança entre as partes.

Na procura de um modelo que permita uma participação mais efectiva dos cidadãos, Weeks (2000) defende o modelo de democracia deliberativa que requer que a participação pública seja: (1) extensa; (2) informada; (3) deliberativa e (4) credível. Isto é, a participação deve ser alargada a um conjunto mais vasto de cidadãos, depois de fornecida mais e melhor informação. Deve-lhes ser atribuída capacidade de decisão e utilizadas técnicas de participação que garantam resultados críveis e representativos, que sejam aceites por todos.

De forma a promover um maior envolvimento dos cidadãos, têm sido sugeridas diversas técnicas de participação, como complemento ao mecanismo de voto. Entre as mais comuns, contam-se as audições públicas, os inquéritos aos cidadãos ou as comissões de aconselhamento. Em anexo, apresentamos uma tabela-resumo (tabela 1) com a descrição, vantagens e inconvenientes das técnicas de participação mais usadas (veja-se, a respeito, Box, 1998 e Thomas, 1995).

Apesar de defendido o maior envolvimento dos cidadãos, não significa que este deva ser extensivo a todos os problemas e situações. A participação pode nem sempre ser benéfica, obrigando a uma reflexão dos termos em que o envolvimento deve ser realizado. Ou seja, é necessário definir: (1) que cidadãos devem ser envolvidos (*quem?*); (2) em que altura do processo de decisão (*quando?*); (3) os fins da participação, isto é, informação, consulta, ou partilha de poder (*intensidade?*); e (4) quais as técnicas a empregar (*como?*). Além disso, o êxito ou fracasso da participação depende da natureza do assunto sobre o qual incide a decisão (*assunto?*).

O processo de participação ou de deliberação pública, conforme o designa Nancy Roberts (1997), deve ser utilizado quando: (1) o assunto que será alvo de decisão for estratégico, isto é, com fortes implicações para a sociedade; e (2) a colaboração dos *stakeholders* (grupos e indivíduos afectados pelo problema) for necessária para assegurar o melhor conhecimento do assunto, do ponto de vista de cada grupo envolvido. Os gestores e peritos na matéria devem auxiliar o processo de decisão, efectuando recomendações e aludindo aos principais *trade-offs* envolvidos.

Walters, Aydelotte e Miller (2000) consideram que o êxito ou fracasso da participação depende de dois factores essenciais: a natureza do assunto e os fins a que esta se destina. Os assuntos são classificados em problemas estruturados, medianamente estruturados, ou mal estruturados, com base em variáveis como os conflitos que podem ocorrer, o número de agentes interessados (*stakeholders*), o número de alternativas, a informação disponível, o conhecimento dos resultados e a sua probabilidade. As finalidades do envolvimento são cinco: descoberta (do problema), educação (do público), medição (avaliar a opinião pública), persuasão (sobre a solução pretendida) e legitimação (aceitação da decisão).

A motivação para o envolvimento está condicionada por um conjunto de predisposições psicológicas, onde se inserem, por exemplo, o interesse pela actividade política, o desejo de influenciar a tomada de decisão dos políticos ou de cumprimento de um dever, a consciência de grupo e de comunidade, a identificação com um partido político, o empenhamento numa causa pública, a maior informação e formação. O interesse dos indivíduos em participar não é igual para todos os temas susceptíveis de debate com os poderes públicos. Existem matérias que suscitam maior atenção aos cidadãos, porque se relacionam mais com as suas necessidades e sensibilidades pessoais. Enquanto estas tendem a levar ao seu envolvimento, nas restantes podem reagir com indiferença. Os canais de recrutamento constituem um factor de impulsão, quando há vontade ou predisposição do indivíduo a participar. Mas a participação dos cidadãos não depende exclusivamente da sua vontade. Se um indivíduo estiver excluído de recursos, como o tempo, dinheiro ou capacidades cívicas, não consegue ser envolvido (Verba, Schlozman e Brady, 1998: 391-415).

As novas formas de participação dos cidadãos levantam o problema da representatividade das opiniões manifestadas. Se os cidadãos não são obrigados a participar, se alguns dispõem de mais recursos e vontade que outros, se recorrem a técnicas diferentes, existe o perigo dos poderes públicos prosseguirem uma política que não vá de encontro à vontade ou necessidades da maioria da população, mas sim daqueles que manifestaram activamente a sua posição (seja ela em nome do interesse próprio ou na expectativa de outro tipo de recompensa). Ao seguir as orientações dos participantes, a Administração pode-se estar a afastar da preferência dos cidadãos em geral (*Ibid.*, 163-4).

Participação dos Cidadãos e Diminuição da Fuga Fiscal

Os estudos sobre a relação entre a participação dos cidadãos e a evasão e a fraude fiscais respeitam sobretudo à realidade suíça, de características muito particulares, do ponto de vista político.

Feld e Frey (2002) sustentam que, quanto a maior for a participação dos cidadãos, menor a dimensão da evasão e da fraude fiscais e maior a satisfação com o desempenho dos poderes públicos. A diminuição da fraude fiscal, nos cantões com maior participação, é o resultado do desenvolvimento de uma moral fiscal mais severa, que transforma o cumprimento do pagamento dos impostos no comportamento dominante. O maior envolvimento nas matérias públicas confere aos cidadãos um sentimento de confiança no Estado, permitindo elevar a moralidade, no que respeita às obrigações fiscais. O sentimento de dever cívico torna-se mais forte, porquanto os indivíduos passam a poder influenciar directamente as regras do “jogo fiscal” (taxas de tributação e legislação fiscal, em geral).

Retomando a ideia de “contrato social”, considera-se que o pagamento de impostos constitui uma manifestação e um dever inerente à cidadania, perante a legitimidade do Estado para tributar. Neste contexto, a recusa do pagamento dos impostos passa a compreender-se pela diminuição do sentimento moral, que decorre do desapontamento dos cidadãos com as instituições políticas que não honram o contrato (*Vide* Vihanto, 2003; Feld e Frey, 2002).

Alm, McClelland e Schulze (1999) concluem que a norma social de fuga ou sujeição aos impostos pode ser alterada, com base no envolvimento público nas decisões sobre matérias fiscais. A votação pública parece emitir um sinal sobre a norma social prevalecente e, logo, a intensidade da fraude que é tolerada.

Feld e Tyran defendem que a submissão ao sistema fiscal é maior no caso de os cidadãos terem sido chamados a participar no processo. Assim, “os contribuintes sentem uma multa fixada endogenamente como mais legítima do que uma multa determinada de forma exógena. A multa endógena é interpretada como o resultado de um processo político justo e a justiça dos procedimentos é definida como um tipo particular de legitimidade” (2002: 201).

O modelo de análise considerado neste *paper* decorre de um trabalho precedente da autora. O fenómeno da evasão e da fraude fiscais é analisado por Firmino (2007) com base na contraposição de dois paradigmas de ser humano: o *Homo Economicus*, racional e amoral, apenas compenetrado no prosseguimento do interesse próprio; o *Homo Moralis*, detentor de uma cultura fiscal, que determina o seu sentido de moral. O modelo original é apresentado na figura 2, em anexo, apesar de nem todas as variáveis serem aqui analisadas.

De acordo com o modelo, perante a presença do primeiro paradigma, os factores determinantes para a decisão de cometer fraude fiscal são a oportunidade e o risco decorrentes da probabilidade de audição, da intensidade de penalização, das taxas de tributação e do rendimento. A única forma de conter a fraude fiscal consiste no desenvolvimento dos mecanismos de prevenção e

de controlo. Não há espaço para a possibilidade da participação dos cidadãos ter alguma influência na dimensão da evasão e da fraude fiscais.

Para o nosso estudo, interessa saber, caso o ser humano não se perfile neste paradigma: (1) quais os factores psicológicos e morais que enquadram a sua acção; (2) se a participação dos cidadãos se encontra entre aqueles que interferem no sentimento moral; (3) e se é possível desenvolver a moral, quando as possibilidades para a participação dos cidadãos são menores.

São vários os aspectos que podem afectar a decisão do *Homo Moralis*. Por exemplo:

- A satisfação com o desempenho do Estado (ou seja, se este é percebido como ineficiente e ineficaz, os cidadãos podem responder com o aumento da fraude fiscal);
- A satisfação com a orientação das políticas públicas (isto é, os bens e serviços oferecidos pelo Estado são os pretendidos, nas quantidades e qualidade desejadas; os níveis de tributação são os considerados mais adequados);
- As percepções sobre o sistema e a realidade fiscais, ao nível da justiça e da dimensão da fuga aos impostos;
- As oportunidades de participação dos cidadãos.

A participação dos cidadãos pode contribuir para a diminuição da evasão e da fraude através do desenvolvimento da consciência cívica (parte integrante da moral fiscal). O aumento da satisfação com a orientação das políticas públicas e com desempenho do Estado decorre da existência de mecanismos de revelação das preferências dos cidadãos mais eficazes, como se pretende através das novas técnicas de participação. Torna-se possível criar um sistema fiscal que traduza melhor o ideal de justiça dos cidadãos. A participação torna mais eficaz o controlo dos poderes públicos, já que dota os cidadãos dos meios necessários para alterar o sistema fiscal, quando se torna preciso.

Se a participação dos cidadãos tem realmente influência na diminuição do comportamento de fuga ao pagamento dos impostos, necessariamente os indivíduos possuem um sentido de ética que os obriga ao cumprimento dos seus deveres cívicos. Contudo, não se pode afirmar que a participação é condição necessária à elevação da moral fiscal. Na verdade, será legítimo questionar se a participação dos cidadãos é um requisito necessário à existência de uma moral fiscal, quando as condições anteriormente referidas estiverem asseguradas (justiça fiscal, satisfação com a actuação do Estado, entre outras).

Os valores culturais podem inculcar nos indivíduos um sentido de responsabilidade cívica e social, que os levam a praticar evasão e fraude fiscais de forma reduzida, mesmo numa democracia representativa sem grande tradição na consulta directa da população. Por outro lado, a maior participação não exclui a possibilidade dos cidadãos serem motivados pelo interesse próprio, de forma egoísta e amoral.

Tendo por base as considerações presentes e a nossa hipótese geral de trabalho, segundo a qual “A maior participação dos cidadãos, ao elevar a moral fiscal, contribui para a diminuição da evasão e da fraude fiscais”, colocámos como sub-hipóteses de investigação:

1. Existe uma elevada predisposição para a fuga aos impostos entre os cidadãos inquiridos;
2. É evidente a existência de uma cultura fiscal entre os inquiridos, com valores e atitudes com respeito à evasão e à fraude aos impostos (sentido de moral);
3. Existe a percepção que os mecanismos de prevenção e de controlo da fraude fiscal são ineficazes;
4. A percepção de ineficácia dos mecanismos de detecção eleva a predisposição para a fraude fiscal;
5. Existe a percepção de que a fuga aos impostos, em Portugal, é muito elevada;
6. A percepção de que a fuga aos impostos é muito elevada eleva a predisposição para a evasão e a fraude fiscais;
7. Existe a percepção que o sistema fiscal não é justo;

8. O sentimento de injustiça fiscal eleva a predisposição para a evasão e fraude fiscais;
9. Existe uma percepção de ineficácia e ineficiência (fraco desempenho) na actuação do Estado;
10. A percepção de fraco desempenho na actuação do Estado eleva a predisposição para a evasão e a fraude fiscais;
11. Os cidadãos inquiridos manifestam-se insatisfeitos com as políticas públicas prosseguidas pelo Estado;
12. A fraca satisfação dos cidadãos com as políticas públicas prosseguidas eleva a predisposição para a evasão e a fraude fiscais;
13. Existe uma predisposição para a maior participação nos cidadãos inquiridos;
14. A predisposição a participar está relacionada com o sentimento de injustiça fiscal;
15. A predisposição a participar está relacionada com a percepção de fraco desempenho do Estado;
16. A predisposição a participar está relacionada com a insatisfação de políticas públicas;
17. A predisposição a participar mais e a de fugir ao pagamento dos impostos devidos encontram-se associadas.

Análise e Interpretação dos resultados

Apresentadas as hipóteses, passamos agora à análise e interpretação dos resultados, sustentadas nos dados recolhidos em inquérito por questionário.

Consideramos, primeiramente, a predisposição dos inquiridos para cometer evasão e fraude fiscais, algo que se poderá aferir pela manifestação do grau de concordância com afirmações relativas à aceitação da fuga aos impostos.

Para proceder à análise, socorremo-nos dos dados constantes na tabela 2, em anexo. Como se pode observar, uma maioria muito significativa – 85,6% (35,9% dos entrevistados em absoluto) – é favorável a que se pague o mínimo possível de impostos, desde que se cumpra a lei fiscal. Recorde-se que a existência de lacunas na lei é passível de aproveitamento por parte de indivíduos para pagarem menos impostos – é a chamada evasão fiscal. Ciente ou não, uma grande maioria dos indivíduos concorda com esta ideia, o que poderá significar que é aceitável recorrer a práticas legais para diminuir a carga fiscal. Por outro lado, 59,4% dos indivíduos, que responderam ao questionário, discorda que seja pouco grave ocultar pequenas fracções de rendimento (19,5% dos inquiridos manifesta, no entanto, uma opinião contrária).

Uma percentagem significativa de inquiridos (48,3%) considera que, se possível, todas as pessoas fogem ao pagamento da totalidade dos impostos. Esta constatação poderá fazer transparecer a expressão máxima do paradigma do *Homo Economicus*, em que a fuga fiscal é uma questão de oportunidade (podendo contribuir para a predisposição para não pagar os impostos). Apesar disso, 22,5% dos inquiridos discorda da afirmação. Havendo algum equilíbrio nas respostas – 45,6% de discórdias face a 32,7% de opiniões concordantes – prepondera a ideia que pagar impostos não é um fardo.

Na tabela 3 (em anexo), apresentam-se os resultados de uma questão onde eram dados quatro exemplos concretos de evasão ou de fraude fiscais. Pedia-se aos inquiridos para manifestar o seu grau de concordância com o comportamento em questão. No leque de situações descritas, duas consistem em formas de fraude (Maria e Sérgio) e as restantes referem-se a formas de evasão (Carlos e Joana). Em ambos os casos, as situações descritas assumem gravidade diferente, atendendo aos montantes implicados.

Como se pode observar, nos casos de evasão fiscal, a maioria dos questionados manifesta uma concordância com os comportamentos descritos: no caso da compra de automóvel no estrangeiro (Carlos), 86,9% (dos quais 33% em absoluto) considera a situação aceitável; 58,9% dos

inquiridos concorda com a caso de mudança de residência fiscal para a diminuição da carga de impostos a pagar (Joana).

Com relação aos exemplos dados de fraude fiscal, as opiniões encontram-se mais distribuídas, embora fique demonstrado que a propensão para não pagar os impostos é bastante significativa: no caso de Sérgio predominam as opiniões concordantes (41,7% face a 36,2% de manifestações em contrário); na situação de compra de casa com declaração de um valor abaixo ao preço praticado (Maria), a maioria dos inquiridos manifesta discordar (46% contra 32,8% de opiniões opostas).

Tendo em conta o exposto, podemos concluir que existe uma elevada predisposição dos inquiridos para fugirem ao pagamento dos impostos devidos. No caso da evasão fiscal, existe um grande consenso dos entrevistados em relação à aceitação do comportamento; no caso da fraude, tal não acontece de forma tão evidente, parecendo transparecer que nem todas as situações são aceitáveis ou não tratar-se de uma prática aceitável para parte significativa dos inquiridos. Ainda assim, este comportamento está enraizado nas atitudes de muitos inquiridos. Desta forma, podemos dar como verificada a nossa sub-hipótese 1.

Ainda com respeito à questão retratada na tabela 3, procurou-se também saber se havia relação entre a aceitabilidade dos comportamentos descritos e o facto de serem considerados imorais. Note-se que as estatísticas são negativas, indicando que os indivíduos se reportam a valores morais nos seus comportamentos. Quando mais elevado for o grau de associação, maior será a coerência a este nível, enquanto um valor baixo significará que os inquiridos se comportam de forma diferente ao que lhes dita os princípios morais incutidos pela cultura. As associações situam-se entre os -0,695 e os -0,737 (estatísticas aceites para um nível de significância de $p < 0,001$), conforme evidenciado na tabela 4 (ver anexos). Apesar do valor poder ser superior para alargar a conclusão a um maior número de inquiridos, verifica-se uma coerência entre as atitudes e os padrões culturais, ao nível fiscal. Isto é, existe uma tendência para os indivíduos questionados que consideram os comportamentos imorais não os terem por aceitáveis e vice-versa.

Cruzaram-se, igualmente, as variáveis ligadas à aceitabilidade do comportamento para o próprio e a de que este não prejudica ninguém. Neste caso, é dada uma atenção particular ao estudo da natureza mais altruísta ou egoísta dos inquiridos. Com efeito, um indivíduo que adopta comportamentos que são prejudiciais para terceiros evidencia uma natureza egoísta. O relacionamento entre as variáveis assume uma expressão acentuada, com valores a situarem-se entre os 0,615 e 0,695 (significativos para $p < 0,001$), conforme se pode vislumbrar na tabela 5, em anexo. Os valores assumidos no cruzamento das variáveis permitem observar que muitos dos inquiridos aceitam os comportamentos porque não os consideram prejudiciais (talvez por ignorância). Por outro lado, a estatística, ao não ser mais elevada, deixa espaço claro à existência de um grande número de entrevistados que, apesar de reconhecer o prejuízo causado pelo comportamento, o pratica ou vice-versa.

Com base no exposto, verificamos que a aceitação da evasão (mais generalizada) e da fraude fiscais parece ser o reflexo de uma mentalidade fiscal dos cidadãos, que lhe dita o que é ou não moral. Dá-se por verificada a segunda sub-hipótese.

Passamos agora a analisar as percepções sobre a eficácia dos mecanismos de prevenção e de detecção da fraude fiscal. Considerando os dados da tabela 2, verifica-se que os inquiridos possuem uma ideia de impunidade da fraude fiscal, já que pensam que as pessoas que o fazem “raramente são apanhadas” e, portanto, que os mecanismos de audição são ineficazes (70% das opiniões, das quais 26,4% é de concordo plenamente).

Como complemento, questionamos os inquiridos sobre a sua opinião sobre a eficácia da acção do Estado no combate à fuga fiscal (figura 3). Como se pode constatar, predomina a ideia que este não está a conseguir dotar o sistema fiscal dos instrumentos necessários para combater a fuga aos impostos (48,7% dos inquiridos face a 10,7% de opiniões contrárias; saliente-se, igualmente, a elevada percentagem de entrevistados indecisos ou sem opinião formada – 40,6%).

Conclui-se, desta forma, que, na opinião dos cidadãos questionados, existe ineficácia dos mecanismos de detecção, aceitando-se como verdadeira a sub-hipótese 3.

Face à percepção de que a fraude não será detectada, os inquiridos podem considerar que existe uma oportunidade para a praticar, potenciando a predisposição para a realizar.

Recorremos à realização de testes de associação (Gamma) entre as variáveis, utilizando as afirmações retiradas do questionário constantes na tabela 2. A afirmação 8 (“As pessoas que fogem ao pagamento dos impostos raramente são apanhadas”) e as afirmações relativas à predisposição para a evasão e a fraude mostraram não ser significativas.

Por outro lado, procedeu-se à realização de Kruskal-Wallis para analisar se a aceitação dos comportamentos descritos na tabela 3 estava relacionada com as respostas à pergunta tratada na figura 3. O teste demonstrou ser significativo ($p < 0,02$) para os exemplos associados a Maria e a Sérgio. Um olhar mais atento sobre a distribuição das respostas revela que a crença na eficácia dos mecanismos de detecção da fraude está mais presente entre os inquiridos que discordam do comportamento de Maria. No caso de Sérgio, observa-se que alguns dos inquiridos que acreditam na eficácia dos instrumentos de controlo manifestam-se favoravelmente em relação ao comportamento.

Tendo por base o exposto, concluímos que os resultados parecem não sustentar a veracidade da sub-hipótese 4.

Em relação à percepção dos inquiridos sobre a dimensão da fuga aos impostos constata-se que, quanto ao facto de acharem que, em Portugal, existem muitas pessoas que fogem ao pagamento da totalidade dos impostos devidos, estes manifestam, de forma maioritária, uma opinião concordante (73,5%, dos quais 25,5% concorda em absoluto). Na opinião de 64,9% dos entrevistados (3,3% manifesta uma opinião contrária), a fuga é realizada em montantes muito elevados (26,1% dos cidadãos respondeu concordar plenamente).

Apesar uma percentagem significativa dos inquiridos considerar que, se possível, todas as pessoas fogem ao pagamento da totalidade dos impostos, em maioria de 41,4% (face 22,3% de opiniões contrárias), estes discordam que este fenómeno seja uma consequência de mimetismo e, portanto, se dê uma generalização pelo facto desta prática ser muito comum entre os cidadãos.

Deste modo, dá-se por verificada a sub-hipótese 5.

Os testes estatísticos para averiguar a existência de relação entre as variáveis relacionadas com a aceitação da evasão e da fraude fiscais (e consequente predisposição para a mesma) e a dimensão da fuga aos impostos mostraram não ser significativos. A sub-hipótese 6 não se aceita como verdadeira.

Passamos a considerar a justiça fiscal. À afirmação “considero que o sistema fiscal é justo, tendo em conta o meu ideal de justiça”, 64,4% dos inquiridos respondeu discordar ou discordar totalmente (25,3% insere-se no último caso). Apenas 7,7% dos cidadãos questionados acha que existe justiça fiscal.

Os entrevistados puderam exprimir a sua opinião sobre a forma como sentiam a sua carga fiscal comparativamente a dois aspectos: os benefícios retirados da acção do Estado; e outros indivíduos. Uma maioria expressiva dos inquiridos (64,2%, dos quais 31,8% concorda plenamente) considera que o Estado cobra um elevado montante de impostos face aos benefícios usufruídos; por outro lado, 40,7% dos respondentes pensa que a sua carga fiscal é injusta face aos outros cidadãos. Nesta última, salienta-se um elevado número de respostas “talvez” ou “não sei” (40,4%). Tendo em conta que a percentagem de indecisos é de 24,8%, na primeira destas afirmações, tal significa que a percepção da carga fiscal muito elevada decorre mais da inexistência das contrapartidas desejadas do que a comparação com outras pessoas. Aliás, as opiniões discordantes na primeira são apenas de 11%, enquanto, na última, chegam aos 19,3%. Dá-se, deste modo, por verificada a sub-hipótese 7.

Procurou-se, seguidamente, relacionar a predisposição para a evasão e a fraude com a percepção de justiça fiscal. Constatou-se que o sentimento que a carga fiscal é demasiado elevada comparando com as outras pessoas está relacionado com a aceitação dos comportamentos de Maria e Carlos, com os Gamma a situarem-se nos 0,301 e 0,246 (nível de significância de $p < 0,001$ e $p < 0,01$,

respectivamente). A afirmação relativa ao pagamento dos impostos ser excessivo face às contrapartidas oferecidas pelo Estado está associada com a mesma situação exemplificativa de evasão fiscal (compra de automóvel no estrangeiro). A estatística assume, concretamente, o valor de 0,23, para $p < 0,01$.

Além disso, a defesa do pagamento do mínimo de impostos permitido pela lei fiscal (afirmação 1) e o sentimento que não se extrai os benefícios correspondentes ao montante pago (afirmação 10) estão associadas em 0,255. Com referência à afirmação 1 e à de que o sistema fiscal reproduz o ideal de justiça fiscal dos contribuintes (afirmação 11), o Gamma produz uma estatística de -0,239 (ambos significativos para $p < 0,01$) e com relação à de que a carga fiscal é demasiada em função dos outros, de 0,192 (nível de significância de $p < 0,02$). Como já referido, conscientemente ou não, a concordância com o pagamento do mínimo possível de impostos pode ser indicadora da aceitação da evasão fiscal. Portanto, neste caso, a justificação para a mesma seria a ausência de justiça fiscal. E, de facto, as opiniões dominantes de injustiça fiscal aparecem relacionadas com a afirmação que as pessoas que se evadem ao pagamento dos impostos raramente são apanhadas e a que o Estado deve diminuir os impostos.

A primeira (com o número 8) e o pensamento que se paga demasiados impostos por comparação aos benefícios usufruídos e aos outros origina estatísticas Gamma com os valores de 0,237 e 0,169 ($p < 0,01$ e $p < 0,03$, respectivamente); no que toca à reprodução do ideal de justiça fiscal dos inquiridos, o seu valor é de -0,229 (para $p < 0,01$). Existe um relacionamento entre as respostas dos inquiridos no que se refere à ideia de que o Estado deve diminuir os impostos (afirmação 13) e a de que o montante pago é muito elevado por comparação aos outros indivíduos ($G = 0,308$, significativo para $p < 0,001$). Existe uma associação entre a ideia dos inquiridos sobre o desperdício de recursos pelo Estado e a existência de um sistema fiscal justo, que se cifra em -0,313 (significativo para $p < 0,001$). A afirmação 13 está ainda relacionada com a ideia que os contribuintes possuem uma carga fiscal muito elevada face aos outros. A estatística Gamma assume o valor de 0,283, para $p < 0,001$.

Deste modo, os dados parecem suportar, com algum grau de segurança, a sub-hipótese 8. Além disso, o sentido de injustiça decorre do pensamento de impunidade da fraude fiscal, levando à defesa da ideia que o Estado deve diminuir os impostos cobrados.

Com relação ao desempenho do Estado, uma maioria muito expressiva dos inquiridos (85,2%, dos quais 44,6% em absoluto) acredita que o Estado desperdiça o dinheiro colectado nos impostos, o que indicará um forte desagrado com a sua actuação. A sub-hipótese 9 é comprovada. Há semelhança do ocorrido com a justiça fiscal, existe uma associação entre a afirmação que expressa a ideia de que as pessoas que fogem ao fisco raramente são apanhadas e a que o Estado desperdiça o dinheiro dos cidadãos. O Gamma assume o valor de 0,317, significativo para $p < 0,001$, suportando a ideia que o descontentamento em torno do fenómeno fiscal poderá originar fuga aos impostos porque os mecanismos destinados a evitá-la não são eficazes.

No que se refere à associação entre o desempenho do Estado e a aceitação da fraude, verifica-se a ideia que se deve tentar pagar o mínimo de impostos, desde que se cumpra a lei fiscal, está relacionada com a de que o Estado desperdiça parte do dinheiro dos contribuintes (Gamma de 0,298, para um nível de significância de $p < 0,001$). A sub-hipótese 10 parece, assim, ter base para sustentação.

No que se refere às preferências de políticas públicas, e de acordo com os dados constantes na tabela 2, 67% dos cidadãos que responderam ao inquérito (dos quais, 30% em absoluto) manifesta-se favoravelmente quanto à ideia de este dever diminuir os impostos cobrados. Apesar disso, com respeito à mesma afirmação, o número de indecisos é algo significativo (25,3%).

Esta constatação pode ser, de alguma maneira, compreendida pelo facto dos entrevistados, em maioria, concordarem com a ideia que “o Estado distribui mal o dinheiro dos contribuintes pelas diversas áreas em que fornece bens e serviços” (77,9% a favor por contraposição a 4,4% das opiniões manifestadas).

A percepção sobre a ausência de benefícios suficientes proporcionados pela acção do Estado (afirmação 10) mostrou estar relacionada com a opinião sobre o seu desempenho e as preferências de políticas públicas dos cidadãos. Deste modo, as respostas dos entrevistados a esta afirmação cruzada com a de que o Estado desperdiça o dinheiro dos contribuintes originou uma estatística significativa para $p < 0,001$, assumindo o coeficiente Gamma o valor de 0,382. A primeira afirmação (10) e a de relativa à má distribuição do dinheiro dos impostos pelas áreas de actividade do Estado levou a uma associação de 0,554 (estatística significativa para $p < 0,001$). Com a ideia que o Estado deve diminuir os impostos cobrados), o Gamma assume a expressão de 0,326 (significativo para $p < 0,001$).

As percepções sobre o desempenho do Estado e as preferências de políticas públicas mostraram também estar relacionadas. Deste modo, a ideia segundo a qual o Estado desperdiça parte do dinheiro dos contribuintes, indicadora de um mau desempenho na sua actividade e com 85,5% de opiniões favoráveis, está relacionada com o desagrado com a forma como este distribui o dinheiro pelas diversas áreas em que fornece bens e serviços, que poderá ter a ver com as preferências de políticas públicas. O coeficiente Gamma assume a expressão de 0,449. Possivelmente por este motivo, as respostas à primeira afirmação e as opiniões de que o Estado deveria cobrar menos impostos aparecem associadas em 0,333 (ambas as estatísticas são significativas para $p < 0,001$). Por outro lado, estas duas variáveis de preferências de políticas públicas relacionam-se com a ideia de que pagar impostos constitui um fardo que o Estado impõe aos cidadãos, algo que poderá ser indiciador da propensão para a fuga e reflexo do descontentamento com o seu desempenho ou as políticas prosseguidas. Existe uma relação de 0,386, nas respostas dos inquiridos que pensam que o pagamento de impostos é um fardo e defendem a diminuição do valor cobrado nos mesmos, e de 0,311, com a ideia que o Estado distribui mal o dinheiro dos contribuintes pelas áreas em que intervém na sociedade (estatísticas significativas para $p < 0,001$).

Os dados permitem verificar, desta forma, a sub-hipótese formulada, com os cidadãos a possuírem preferências de políticas públicas diferentes das praticadas. Este facto parece estar relacionado com a ideia de desperdício de recursos e de que o contributo exigido pelo Estado em impostos é excessivo face aos benefícios retirados pela sua acção.

O cruzamento da aceitação da fuga fiscal e das preferências de políticas públicas permitiu vislumbrar uma relação entre as variáveis. Assim, a defesa do pagamento do mínimo de impostos permitido pela lei fiscal e da diminuição do valor dos mesmos aparecem associadas nas respostas em 0,283 (nível de significância de $p < 0,001$). Com base no disposto, existe alguma base para sustentação da sub-hipótese 12, muito embora, os dados pudessem ser mais incisivos e mostrar mais associações entre variáveis. Não se dá a hipótese totalmente por confirmada.

No âmbito do questionário realizado, procurámos aferir a predisposição dos cidadãos a participar mais activamente. Concluiu-se que os inquiridos afirmam que estão predispostos a se envolver mais (80,7% de respostas afirmativas – ver figura 4, em anexo), consideram que a obrigação de participar não se restringe ao voto (57,9% das opiniões apontam neste sentido) e que os cidadãos deviam ser consultados ou partilhar a tomada de decisões em matérias públicas (73,9%), crendo que tal permitirá aumentar a sua satisfação com a actuação do Estado (65,3%).

Além disso, discordam, em maioria de 75,9% (20% dos quais em absoluto) do facto de não terem interesse sobre a actividade desenvolvida pelos poderes públicos e da ideia que a política não afecta a sua vida (60%). Apesar disso, 35,5% (contra 34,5%) manifestam não ter tempo para se envolver mais na governação. Desta forma, dá-se por confirmada a sub-hipótese 13.

A existência de relações entre as variáveis da tabela 2 e da tabela 6 deixa antever o facto da predisposição a participar poder estar ligada às motivações apontadas como justificações para a fuga fiscal.

Deste modo, existe uma associação das opiniões dos inquiridos que consideram que os cidadãos deveriam ser consultados com maior frequência no processo político e as manifestações de desagrado com as políticas públicas prosseguidas e o desempenho do Estado e/ou o sentimento de injustiça fiscal. Concretamente, o cruzamento da variável expressa nesta afirmação com as de que o

Estado deveria diminuir os impostos e distribui mal o dinheiro pelas áreas que intervêm produziu estatísticas Gamma de 0,258 e 0,366, respectivamente (significativas para $p < 0,01$). Continuando a análise à mesma afirmação, verificam-se associações com as afirmações que expressam a ideia que as pessoas pagam muitos impostos face aos benefícios usufruídos ou por comparação com os outros. O coeficiente Gamma resultou em 0,176 e 0,174, para $p < 0,03$ e $p < 0,02$, pela ordem indicada. Por último, refira-se a associação existente com a ideia que o Estado desperdiça o dinheiro dos contribuintes, onde a estatística estudada assume o valor de 0,191, para $p < 0,03$.

Como seria de esperar na sequência do exposto, a afirmação que a maior participação gerará maior satisfação dos cidadãos com as políticas prosseguidas aparece relacionada com as variáveis anteriormente citadas. Os coeficientes Gamma são de 0,307 e 0,316 com as alíneas 13, 14 da tabela 2 e 0,209 e 0,207 com as afirmações 10 e 12 da mesma. Além disso, existe uma associação entre a ideia que os cidadãos ficariam mais satisfeitos com as políticas públicas se fossem consultados e a que pagar impostos é um fardo (afirmação 4), remetendo para a ideia de descontentamento com a actuação do Estado. O Gamma assume a expressão de 0,344 (as estatísticas são significativas para $p < 0,01$).

Visto de outro prisma, a crença que pagar impostos é um fardo está associada à falta de interesse pela actividade dos poderes públicos (0,249). Esta última e as afirmações relativas ao desperdício de dinheiro pelo Estado e à justiça do sistema fiscal estão relacionadas em, respectivamente, -0,26 e 0,429 (todas as estatísticas são significativas para $p < 0,01$). Digna de nota a associação entre esta afirmação (4, tabela 2) e o facto de a participação dever ou não restringir-se ao voto. As duas afirmações encontram-se relacionadas em 0,252, para um nível de significância de $p < 0,001$. A crença que a participação não irá afectar a decisão dos poderes públicos relaciona-se com a defesa da diminuição dos impostos (0,238) e a ideia que o seu pagamento é um fardo exigido aos cidadãos (0,185). As estatísticas são significativas para $p < 0,01$, com excepção da última, onde $p < 0,02$.

A ideia que a política não afecta a vida quotidiana está relacionada com as respostas dos inquiridos nas afirmações sobre a percepção de justiça do sistema fiscal (afirmações 10, 11 e 12 da tabela 2), que o pagamento dos impostos é um fardo e que o Estado desperdiça o dinheiro colectado. Os coeficientes Gamma assumem os seguintes valores: -0,236, 0,246, -0,195, 0,249 e -0,217. A crença que a política não afecta a vida dos cidadãos e a que exprime a ideia do Estado dever diminuir os impostos estão associadas em 0,26 (todas as estatísticas são significativas para $p < 0,01$, exceptuando a alínea 12, tabela 2).

Da mesma forma, o Gamma entre a afirmação que a participação se deve resumir ao voto e a que qualifica o acto do pagamento de impostos como um fardo assume o valor de 0,201 (estatística significativa para $p < 0,01$). A estatística resultante da associação entre a afirmação inicial e a ideia que o Estado deve diminuir os impostos situa-se em 0,171 ($p < 0,02$). Com as opiniões manifestadas a propósito do desperdício de recursos pelo Estado, esta afirmação origina um Gamma de 0,229 ($p < 0,01$).

De acordo com o disposto anteriormente, confirmam-se as sub-hipóteses 14, 15 e 16.

Verificando agora a associação entre a predisposição à fuga aos impostos e para a participação, com base nas afirmações constantes nas tabelas 2 e 6. A afirmação sobre a falta de interesse pela actividade política e a pouca gravidade atribuída à ocultação de parte do rendimento associam-se em 0,246 (para $p < 0,01$).

Quanto às associações das situações constantes da tabela 3 e as variáveis constantes da tabela 6, foram observadas com referência à situação de compra de automóvel no estrangeiro (expressa no comportamento de Carlos) e à mudança de residência fiscal (exemplo associado a Joana). A aceitação do comportamento de Carlos está relacionada com as afirmações sobre a falta de interesse em conhecer a actividade desenvolvida pelos poderes públicos e a maior satisfação proporcionada pelas políticas públicas decorrentes da participação. Os coeficientes Gamma assumem um expressão de -0,238 e 0,279 (ambas significativas para $p < 0,01$). A aceitação do comportamento de Joana está

associada com as afirmações de que os cidadãos deviam ser consultados (Gamma igual a 0,202, para $p < 0,01$), pois tal levará a uma maior satisfação com as políticas públicas (estatística Gamma assume o valor de 0,302, para $p < 0,001$).

Atente-se ao sinal produzido pela estatística, indicador da existência de uma relação de um sentido igual ou inverso nas variáveis. A concordância com o comportamento de Carlos ou Joana indicia predisposição para a evasão fiscal. O mesmo se pode afirmar relativamente à apreciação de forma favorável sobre a pouca gravidade atribuída à ocultação de rendimento. Por sua vez, uma opinião que sustente a ideia de ausência de interesse em conhecer a actividade dos poderes públicos, apontará para menor predisposição a participar. O contrário pode afirmar-se com relação às afirmações 3 e 7 da tabela 6 onde a concordância parece manifestar a vontade de participar mais. As estatísticas, de sinal positivo, com relação à associação das afirmações 3 e 7 com os comportamentos de Joana e Carlos, são indiciadoras de que a maior predisposição a participar está ligada à maior aceitação da evasão fiscal. O mesmo poderá afirmar-se na associação de sinal negativo entre a afirmação 5 e o comportamento de Carlos. Os resultados da estatística demonstram ainda que a concordância com a ocultação do rendimento e a inexistência de interesse pela actividade política estão relacionadas. Não foram encontradas outros resultados significativos. Deste modo, a comprovação da existência de relação entre a propensão a participar mais e a menor aceitação da fuga aos impostos não se pode efectuar totalmente. A sub-hipótese 17 não se pode dar por comprovada. Os resultados dos testes demonstram que a aceitação da evasão fiscal existe nos indivíduos com vontade de participar mais. Com relação à fraude, a situação altera-se. Ainda assim, na maioria dos casos, a aplicação da estatística Gamma mostrou-se não significativa.

Conclusões

Pretendemos, através do presente trabalho, contribuir para o melhor conhecimento da realidade da evasão e da fraude fiscais. Ao procurar saber as causas associadas ao fenómeno, tomámos em consideração dois paradigmas opostos sobre a concepção do ser humano: por um lado, o ser humano racional-amoral, movido pela concretização do interesse próprio, de modo a maximizar a sua utilidade; por outro, o do ser humano com sentido de moral, elevada ou diminuída, por factores como o sentimento de injustiça fiscal, a percepção de grande dimensão da fuga aos impostos, o desagrado com as políticas públicas e com o desempenho do Estado e as oportunidades de participação.

Colocou-se como hipótese geral de trabalho: “A maior participação dos cidadãos, ao elevar a moral fiscal, contribui para a diminuição da evasão e da fraude fiscais”.

Aferiu-se que uma parte muito significativa dos cidadãos inquiridos tem como aceitável as práticas de evasão e de fraude fiscais, levando a uma maior predisposição para a fraude. Com efeito, apesar de discordarem da pouca gravidade da ocultação de rendimento ao fisco (59,4%), em maioria, exprimem ser aceitáveis os comportamentos enunciados na tabela 3 (com excepção ao de Maria, onde as opiniões discordantes são de 46%): Carlos – 86,9%; Sérgio – 41,7%; e Joana – 58,9%.

A predisposição para a fraude e a evasão e o sentimento moral mostraram estar relacionadas, pelo que a repulsa dos comportamentos de fuga ao pagamento dos impostos está relacionada com o pensamento de que se trata de algo imoral e vice-versa.

Confirmou-se que a maioria dos questionados acredita na elevada dimensão da evasão e da fraude fiscais (73,5% de opiniões concordantes) e na ineficácia dos mecanismos de prevenção e controlo da mesma (70%, conforme as respostas à afirmação 3 da tabela 2). Verificou-se o predomínio das opiniões relacionadas com a insatisfação com o desempenho do Estado (85,2%, na afirmação 9, tabela 2) e o sentimento de injustiça fiscal entre os inquiridos (afirmação 11 – 64,4%). Por outro lado, estes manifestam desagrado com as políticas públicas prosseguidas, considerando que

o Estado deveria fazer outra distribuição dos dinheiros públicos pelas diferentes áreas de intervenção (77,9% das respostas).

A predisposição para a fuga fiscal parece não estar relacionada com: (a) a dimensão da mesma; e (b) a ausência de mecanismos de prevenção e controlo eficazes. Contudo, as percepções sobre justiça fiscal e o desempenho do Estado interferem com a primeira. Com respeito à satisfação de políticas públicas, os resultados foram menos conclusivos.

Os cidadãos inquiridos manifestam interesse em participar mais activamente nas políticas públicas, até porque desta forma poderão fazer alguma diferença face ao sentimento de injustiça fiscal e ao desagrado com as políticas públicas e com o desempenho do Estado.

A comprovação da existência de relação entre a propensão a participar mais e a menor aceitação da fuga aos impostos não se pode efectuar totalmente, conforme demonstrado pelos resultados dos testes estatísticos. A sub-hipótese não se dá assim como comprovada.

Fica, assim, por apurar com mais rigor a natureza da relação entre a fuga fiscal e a participação, sendo desejável a realização de estudos complementares. Em jeito de balanço final do nosso contributo, podemos afirmar que os resultados dos testes estatísticos parecem suportar grande parte do modelo de análise, ao comprovar a influência de diversas variáveis na predisposição para a evasão e a fraude fiscais. Não se conclui que o ser humano se perfila de acordo com o paradigma do *Homo Economicus*, já que a predisposição não está relacionada com os mecanismos de controlo (considerados ineficazes pelos inquiridos, no nosso caso). As variáveis alusivas à justiça fiscal, ao desempenho do Estado e às preferências de políticas públicas (sobretudo, as duas primeiras) estão ligadas à predisposição para a fuga, que afirmámos interferir no sentido de moral, no paradigma do *Homo Moral* (onde pretendíamos também enquadrar a participação dos cidadãos, mas cujos resultados não se comprovaram). Ainda assim, com respeito à realidade estudada, verifica-se que o comportamento evasivo está, em grande parte dos inquiridos, relacionado com o sentimento de que não se trata de algo imoral. Não se trata sempre, porém, da resposta de um ser amoral e uma questão de oportunidade, mas de ignorância fiscal (pensamento que a fuga não é prejudicial). Tal facto leva-nos a que crer na imprescindibilidade da actuação a nível da educação cívica, de modo a reforçar a finalidade da tributação junto dos cidadãos. Na ausência de consciência, de grande parte dos inquiridos, que o pagamento de impostos é uma obrigação cívica (é o que é moral), não poderá ser sustentada de forma conclusiva a veracidade da hipótese de a moral, ao ser elevada pela participação dos cidadãos, contribuir para a diminuição da evasão e a fraude fiscais.

Bibliografia

- Alm, James (1999). What is an “Optimal” Tax System?. In Slemrod, Joel (ed.). *Tax Policy in the Real World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 363-79
- Alm, James, Gary McClelland e William Schulze (1999). Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting. *Kyklos*. 52 (2), 141-71
- Borre, Ole (1998). Beliefs and the Scope of Government. In Borre, Ole e Elinor Scarbrough (ed.). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 367-87
- Box, Richard (1998). *Citizen Governance: leading American communities into the 21.st century*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Burns, Robert (2000). *Introduction to Research Methods*, 4.^a Ed. London: SAGE Publications
- Catarino, João (1999). *Para uma Teoria Política do Tributo*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais
- Confalonieri, Maria e Kenneth Newton (1998). Taxing and Spending: tax revolt or tax protest? In Borre, Ole e Elinor Scarbrough (ed.). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 121-48
- Dalton, Russel, Wilhelm Bürklen e Andrew Drummond (2001). Public Opinion and Direct Democracy. *Journal of Democracy*. 12 (4), 141-53

- Duverger, Maurice (1976). *Eléments de Fiscalité*. Paris: Presses Universitaires de France
- Engel, Eduardo e James Hines, Jr. (1999). Understanding Tax Evasion Dynamics. *NBER Working Paper*, n.º W6903. <http://www.nber.org/papers/w6903> (consulta em 1 de Junho de 2004)
- Feld, Lars e Bruno Frey (2002). Trust breeds Trust: How Taxpayers are Treated. Institute for Empirical Research in Economics. <http://www.iew.unizh.ch/wp/ieww098.pdf> (consulta em 10 de Novembro de 2004)
- Feld, Lars e Jean-Robert Tyran (2002). Tax Evasion and Voting: an experimental analysis. *Kyklos*. 55 (2), 197-222
- Firmino, Sandra (2007). *Participação dos Cidadãos e Submissão Fiscal: Contributo para o estudo das causas da fuga aos impostos*. Lisboa: [ed. autor] (dissertação de Mestrado em Gestão e Administração Pública, ISCSP-UTL)
- King, Cheryl, Kathryn Feltey e Bridget Susel (1998). The Question of Participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*. 58 (4), 317-26.
- Klingemann, Hans-Dieter e Dieter Fuchs (ed.) (1998). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press
- Lewis, Alan (1982). *The Psychology of Taxation*. New York: St. Martin's Press
- Lima, Marinus (1973). *O Inquérito Sociológico: problemas de metodologia*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais
- Macedo, Jorge Braga de, José Adelino Maltez e Mendo Castro Henriques (1999). *Bem Comum dos Portugueses*, 2ª Ed. Lisboa: Vega
- Maltez, José Adelino (1991). *Ensaio Sobre o Problema do Estado*, Tomo 1 “A Procura da República Maior”. Lisboa: Academia Internacional de Cultura Portuguesa
- Maltez, José Adelino (2000). Da Falta de Autenticidade ao Processo de Compra de Poder: uma abordagem politológica do tema da corrupção. In AAVV. *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. Lisboa: ISCSP, pp. 127-47
- Martins, Manuel Meirinho (2004). *Participação Política e Democracia: o caso português (1976-2000)*. Lisboa: ISCSP (tese de Doutoramento em Ciência Política, ISCSP-UTL)
- MFAP (2006). Relatório sobre o Combate à Fraude e à Evasão Fiscais. http://www.min-financas.pt/inf_fiscal/Relatorio_Sintese_Fraude_Evasao.pdf (consulta em 1 Junho de 2006)
- Mittone, Luigi (2002). Dynamic Behaviours in Tax Evasion: an experimental approach. *CEEL Working Paper*, n.º 3. www-ceel.gelso.unitn.it/papers/papero02_03.zip (consulta em 10 de Novembro de 2004)
- Myles, Gareth (2000). Wasteful Government, Tax Evasion, and the Provision of Public Goods. *European Journal of Political Economy*. 16, 51-74
- Newton, Kenneth e Maria Confalonieri (1998). Politics, Economics, Class and Taxation. In Borre, Ole e Elinor Scarbrough (ed.). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 149-164
- Orviska, Marta e John Hudson (2002). Tax Evasion, Civic Duty, the Law Abiding Citizen. *European Journal of Political Economy*. 19, 83-102
- Pinto, José (1994). *Fiscalidade*. Porto: Areal Editores
- Pyle, D. J. (1993). The Economics of Taxpayer Compliance. In Jackson, Peter. *Current Issues in Public Sector Economics*. London: MacMillan Press
- Roberts, Nancy (1997). Public Deliberation: an alternative approach to crafting policy and setting direction. *Public Administration Review*. 57 (2), 124-32
- Rosen, Harvey (1998). *Public Finance*, 5ª Ed. Boston: McGraw-Hill
- Santos, J. Albano (1983). *A Economia Subterrânea*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Segurança Social
- Santos, J. Albano (2003). *Teoria Fiscal*. Lisboa: ISCSP
- Schmölders, Günter (1993). *Psychologie des Finances et de l'Impôt*. Paris: Presses Universitaires de France

Schnellenbach, Jan (2002). *Tax Morale, Leviathan and the Political Process: a theoretical approach*. University of Warwick. <http://recep.org/res2002/Swchnellenbach.pdf> (consulta em 10 de Novembro de 2004)

Slemrod, Joel e Shlomo Yitzhaki (2000). *Tax Avoidance, Evasion and Administration*. *NBER Working Paper*, n.º 7473. <http://www.nber.org/papers/w7473> (consulta em 10 de Novembro de 2004)

Thomas, John Clayton (1995). *Public Participation in Public Decisions: new skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass

Verba, Sidney, Kay Schlozman e Henry Brady (1998). *Voice and Equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press

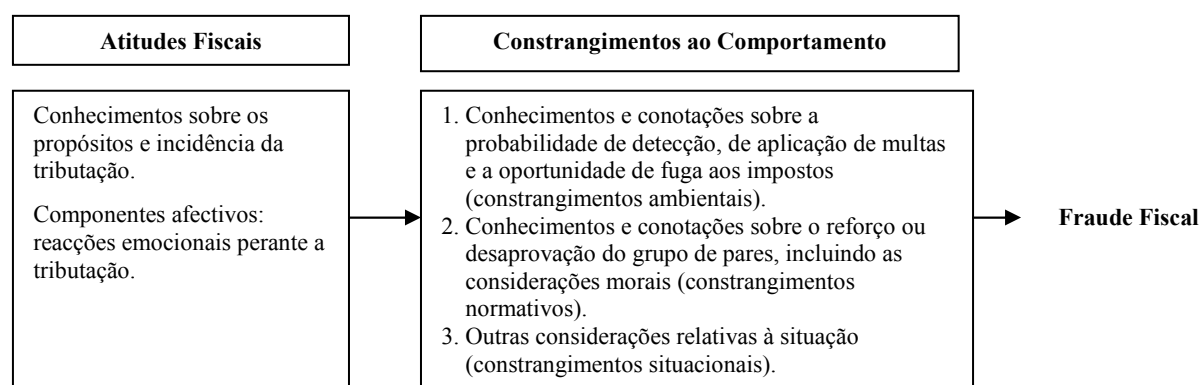
Vihanto, Martti (2003). Tax Evasion and the Psychology of the Social Contract. *Journal of Socio-Economics*. 32, 111-25

Walters, Lawrence, James Aydelotte e Jessica Miller (2000). Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*. 60 (4), 349-59

Weeks, Edward (2000). The Practice of Deliberative Democracy: results from four large-scale trials. *Public Administration Review*. 60 (4), 360-72.

Anexos

Figura 1 – Um Modelo Simplificado de Previsão da Fraude Fiscal



Fonte: Lewis, 1982: 169.

Tabela 1 – Resumo das Técnicas de Participação: Descrição, Vantagens e Inconvenientes

<i>Formas de Participação</i>	<i>Descrição</i>	<i>Vantagens</i>	<i>Inconvenientes</i>
<i>Voto</i>	Mecanismo convencional de participação dos cidadãos. Na eleição, estes escolhem os indivíduos ou os partidos políticos que os representarão. Através do referendo, decidem directamente sobre uma questão concreta de interesse público.	▪ Pouco exigente em dispêndio de recursos; ▪ Simplicidade de aplicação; ▪ Assegura a igualdade dos cidadãos, pois a cada um é atribuído um voto com peso igual.	▪ Não permite o envolvimento dos cidadãos em matérias concretas (com excepção do referendo); ▪ Não há debate entre os cidadãos e o Estado sobre as políticas públicas decididas; ▪ Não existe a garantia que os políticos eleitos irão cumprir o programa eleitoral.

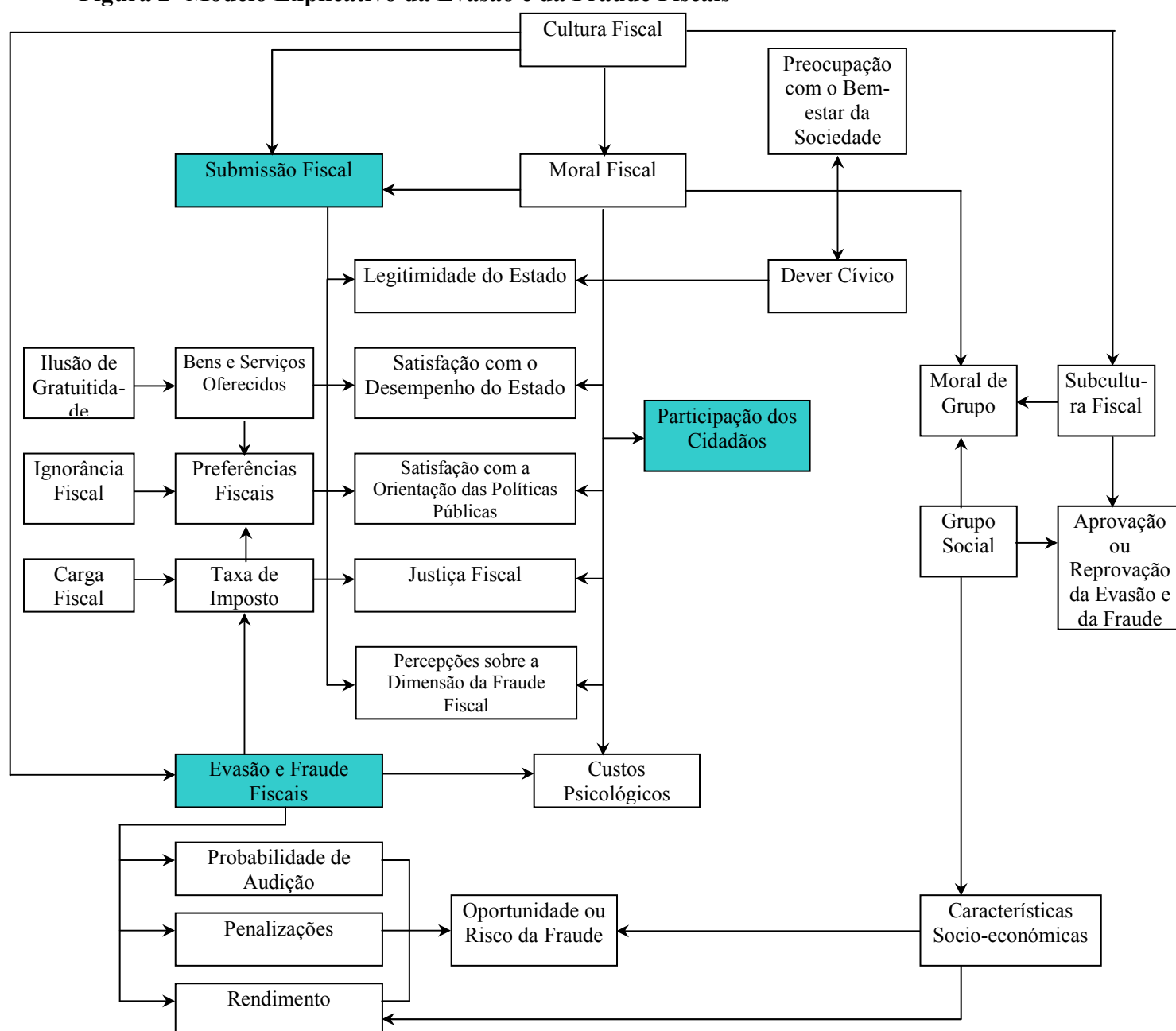
<i>Filiação Política</i>	Associação a um partido ou organização política, com o qual o indivíduo se sente identificado, seja ideologicamente, seja pela representação de interesses.	▪ Intermediação de interesses; ▪ Possibilidade de influenciar as decisões públicas por intermédio da actuação do partido político nas instituições governativas.	▪ Maior dispêndio de recursos (dinheiro, tempo e/ou capacidades cívicas); ▪ Estrangulamento ao nível da autonomia na apreciação das matérias.
<i>Manifestação /protesto</i>	Forma de participação momentânea, que permite a demonstração da opinião dos cidadãos relativamente a uma matéria.	▪ Facilidade de envolvimento, dado que o dispêndio de recursos é mínimo.	▪ Os efeitos são imprevisíveis, podendo pender para formas de manifestação mais violentas; ▪ Por vezes, produz um impacto reduzido na actuação dos poderes políticos.
<i>Contactos-chave</i>	Técnica que assenta no contacto a indivíduos determinantes dentro do público relevante (ou seja, o conjunto dos cidadãos interessados na decisão ou afectados por ela). Para comentar o assunto em questão, normalmente, são contactados os líderes dos grupos organizados.	▪ Simplicidade de aplicação; ▪ Requer pouco planeamento e formalismo; ▪ Pode ser utilizada em diversas fases do processo de decisão: no início, para recolha de informação; no fim, como forma de negociação.	▪ Dificuldade ou impossibilidade de identificação dos indivíduos-chave de alguns grupos ou do público não organizado; ▪ A opinião dos indivíduos-chave poderá não ser representativa; ▪ Possibilidade de não envolvimento de algum grupo relevante por falta de informação ou lapso (o que pode conduzir, posteriormente, à não aceitação da decisão)
<i>Contactos dos Cidadãos</i>	A partir das sugestões ou reclamações dos cidadãos aos serviços públicos ou, após, o seu relacionamento com a Administração Pública (cartas, pedidos de audiência, etc.).	▪ Permite recolher informações sobre as necessidades e a satisfação dos cidadãos com os bens e serviços oferecidos; ▪ Uma vez criada uma base informática, os dados podem ser tratados a baixo custo; ▪ Permite a recolha da opinião de um conjunto mais vasto de cidadãos; ▪ Não exige a partilha de poder de decisão.	▪ Normalmente, os contactos iniciados resultam da insatisfação com o serviço (o que pode não corresponder à opinião da maioria) e são provenientes dos mais instruídos. Coloca-se, portanto, o problema da representatividade.
<i>Inquéritos aos Cidadãos</i>	Realização de inquéritos aos cidadãos de forma a averiguar a sua opinião acerca de um assunto.	▪ Permite abranger um grupo de cidadãos mais vasto e representativo, podendo ser aplicado a um público não organizado; ▪ A realização regular de inquéritos aos cidadãos possibilita a averiguação das tendências da opinião pública e sua evolução; ▪ Pode ser usado meramente para a recolha de informação, sem partilhar o poder de decisão com o público.	▪ Apenas permite perceber as opiniões dos cidadãos de forma superficial; ▪ Requer dispêndio de tempo considerável e cuidado particular na análise de resultados.

<i>Reuniões ou Audições Públicas</i>	Consiste na convocação de uma reunião, onde o público debate um assunto com a Administração Pública. Os cidadãos poderão desempenhar o papel de decisor, conselheiro ou mero informador. A reunião pode ser aberta a todos aqueles que a pretendam frequentar, ou pode dar-se o caso de convocação de cidadãos escolhidos ao acaso a partir de uma amostra representativa da população (painéis de cidadãos).	▪ Permite a discussão temática e, logo, pode ajudar a aceitação da decisão pelo público; ▪ Mesmo quando as pessoas discordam das decisões tomadas, o facto de ter existido discussão confere legitimidade à decisão (pelo que os indivíduos acabam por aceitá-la); ▪ Possibilita a tomada de uma decisão mais próxima das expectativas dos cidadãos.	▪ Os cidadãos que frequentam as reuniões podem não ser representativos do público em geral (promoção de interesses particulares). ▪ Mesmo que o acesso à reunião tenha em conta a representatividade, nada garante que as opiniões manifestadas o sejam (as pessoas reagem de forma diferente quanto à possibilidade de falarem de público). ▪ Requer bom planeamento e a condução por uma pessoa treinada, capaz de isenção e imparcialidade, que não ignore ou ridicularize opiniões e que saiba ouvir, mais do que fazer valer os seus pontos de vista.
<i>Comités de Aconselhamento /Comissões</i>	Convocação dos representantes de grupos de interesse relevantes (sindicatos, patrões, consumidores, representantes da Administração Pública, entre outros) para discussão de um tema. O Comité de Aconselhamento deve ter um número de membros limitado para que todos os participantes possam intervir no processo.	▪ Possibilita a negociação entre os grupos envolvidos, muitas vezes, de interesses antagónicos. A decisão é tomada mais rapidamente e com o contentamento de todos.	▪ Algumas fracções do público relevante podem ficar esquecidas, colocando em risco a aceitação da decisão pelo público em geral e a representatividade das opiniões manifestadas; ▪ Implica a partilha de poder de decisão.
<i>Mediação /Negociação</i>	Na sequência do uso de outras técnicas, por vezes, geram-se impasses na decisão, situações onde nenhum dos grupos envolvidos quer ceder na posição. Para resolvê-los, deve-se recorrer à intermediação através de um negociador.	▪ Permite alcançar uma resolução para o problema; ▪ A solução encontrada é de compromisso entre as partes, pelo que, apesar do sacrifício nalguns aspectos, acaba por agradar a todos; ▪ Torna mais fácil a implementação da decisão.	▪ Para se chegar de uma solução, as partes têm que estar preparadas para ceder em alguns aspectos. ▪ Utilização restrita a casos de impasse na resolução dos problemas.
<i>Co-produção</i>	Cooperação dos cidadãos com a Administração Pública no aprovisionamento de bens e serviços públicos.	▪ O trabalho dos cidadãos é realizado voluntariamente e a título gratuito (não aumenta custos); ▪ Estreitamente da ligação entre cidadãos e a Administração Pública, podendo contribuir para o desenvolvimento do sentido cívico; ▪ Os cidadãos têm melhor conhecimento das matérias públicas e das dificuldades subjacentes à tomada de decisão.	▪ A intrusão dos cidadãos nas matérias do Estado deve ter limites e nem sempre é desejável. ▪ Requer-se uma supervisão efectiva por parte dos agentes públicos, já que a responsabilidade pela provisão dos bens e serviços públicos mantém-se.

<i>Voluntarismo</i>	Actividade desenvolvida pelos cidadãos a título gratuito, tendo em vista a produção de bens e serviços públicos, onde não são os principais beneficiários dos mesmos.	▪ Estreitamento da ligação entre os cidadãos e a Administração Pública (desenvolvimento do sentido cívico); ▪ Os cidadãos têm melhor conhecimento das dificuldades que enfrentam as entidades públicas na provisão de bens e serviços; ▪ Trabalho realizado a título gratuito.	▪ Requer muita dedicação por parte dos cidadãos, o que nem sempre se coaduna com o facto da actividade ser voluntária e sem contrapartida directa; ▪ Implica uma forte supervisão por parte da Administração Pública; ▪ Não pode ser extensiva a muitas áreas de actividade, por razões de oportunidade e operacionalidade.
---------------------	---	--	---

Fonte: Firmino, 2007: 118-20.

Figura 2- Modelo Explicativo da Evasão e da Fraude Fiscais



Fonte: Firmino, 2007: 154.

Tabela 2 – Atitudes sobre evasão e fraude fiscais

	Discordo totalmente	Discordo	Talvez	Concordo	Concordo plenamente	Não sei
	%	%	%	%	%	%
<i>Predisposição para a evasão e a fraude fiscais</i>						
1. É aceitável que os cidadãos procurem pagar o mínimo possível de impostos, desde que cumpram a lei fiscal.	1,7%	5,4%	6,4%	49,7%	35,9%	1,0%
2. Ocultar ao fisco pequenas fracções do rendimento pessoal não é muito grave.	11,7%	47,7%	18,5%	16,8%	2,7%	2,7%
3. Toda a gente foge, se lhes for possível, ao pagamento dos impostos.	3,0%	19,5%	26,2%	26,5%	21,8%	3,0%
4. Pagar impostos é um fardo que o Estado impõe às pessoas.	4,1%	41,5%	19,0%	24,5%	8,2%	2,7%
<i>Percepções sobre a dimensão da fuga fiscal</i>						
5. É possível que muitas das pessoas que cometem infracções no pagamento dos impostos devidos, o consigam fazer em montantes muito elevados.	2,0%	1,3%	23,7%	38,8%	26,1%	8,0%
6. Em Portugal, devem ser muitas as pessoas que fogem ao pagamento dos impostos devidos.		1,7%	19,1%	48,0%	25,5%	5,7%
7. As pessoas fogem ao pagamento dos impostos devidos porque toda a gente o faz.	9,4%	32,0%	27,9%	15,2%	7,1%	8,4%
<i>Percepções sobre a eficácia dos mecanismos de detecção da fraude</i>						
8. As pessoas que fogem ao pagamento de impostos raramente são apanhadas.	1,7%	9,5%	17,2%	43,6%	26,4%	1,7%
<i>Percepções sobre o desempenho do Estado</i>						
9. O Estado desperdiça parte do dinheiro dos contribuintes.	,3%	1,0%	11,1%	40,6%	44,6%	2,3%
<i>Percepções sobre a justiça fiscal</i>						
10. Considerando os benefícios que retiro da acção do Estado, penso que pago muitos impostos.	2,0%	9,0%	19,1%	32,4%	31,8%	5,7%
11. O sistema fiscal português é adequado, tendo em conta o meu ideal de "justiça".	25,3%	39,1%	18,9%	6,4%	1,3%	9,1%
12. Comparando com as outras pessoas, considero que pago demasiados impostos.	2,0%	17,3%	25,4%	23,1%	17,6%	14,6%
<i>Satisfação com as políticas públicas prosseguidas</i>						
13. O Estado devia diminuir os impostos que cobra às pessoas.		7,7%	23,6%	37,0%	30,0%	1,7%
14. O Estado distribui mal o dinheiro dos contribuintes pelas diversas áreas em que fornece bens e serviços.	1,0%	3,4%	13,1%	43,3%	34,6%	4,7%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Aceitação da evasão e da fraude fiscais: quatro exemplos

	Discordo totalmente	Discordo	Talvez	Concordo	Concordo plenamente	Não sei
Maria comprou a sua casa por 250.000€. No entanto, ela e o vendedor acordaram fazer a escritura por 200.000€, já que tal seria vantajoso para ambos.	9,1%	36,9%	18,1%	27,9%	4,9%	3,1%
Carlos decidiu adquirir o seu automóvel no estrangeiro. Depois de ter pago o frete e as despesas de legalização do automóvel, verificou que tinha poupado 2.500 €, em comparação com o que teria pago pelo mesmo automóvel em Portugal.	1,3%	3,4%	6,7%	53,9%	33,0%	1,7%
Sérgio, pedreiro a trabalhar por conta de outrem, aproveitou para, durante os seus dias de férias, efectuar uma pequena obra na casa da sua vizinha, no montante de 1.000 €. Como tinha sido um trabalho extraordinário, decidiu omitir este rendimento na sua declaração de rendimentos desse ano.	5,2%	31,0%	19,0%	33,1%	8,6%	3,1%
Joana, empresária portuguesa, decidiu mudar a sua residência oficial para os Açores, onde construiu uma casa e passa habitualmente as suas férias. Aqui, paga menos 20%, no total do imposto sobre o rendimento.	4,5%	20,9%	13,0%	44,5%	14,4%	2,7%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – Grau de Associação entre a Aceitação do Comportamento para o Próprio e a sua Moralidade

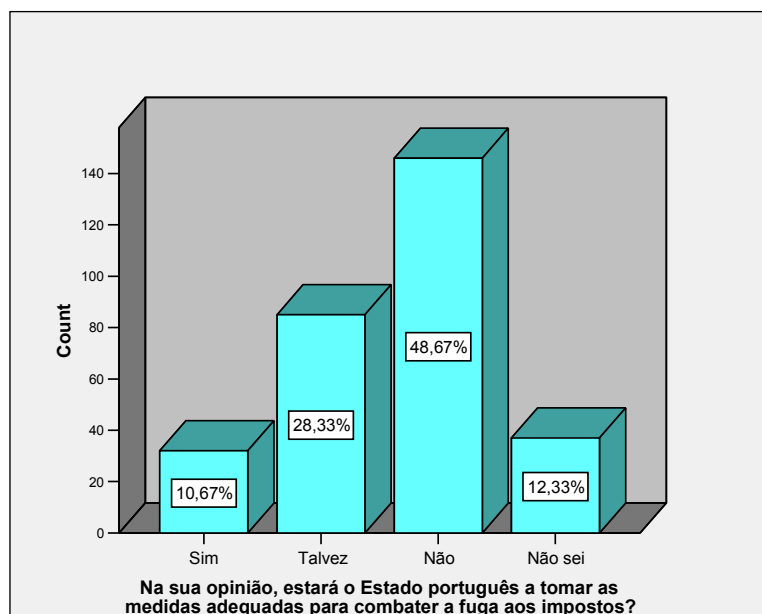
	O comportamento é:	<i>Imoral</i>
<i>MARIA</i>	<i>Aceitável para o próprio</i>	-0,737
<i>CARLOS</i>		-0,695
<i>SÉRGIO</i>		-0,714
<i>JOANA</i>		-0,724

Fonte: Elaboração própria com base no tratamento dos dados recolhidos nos questionários.

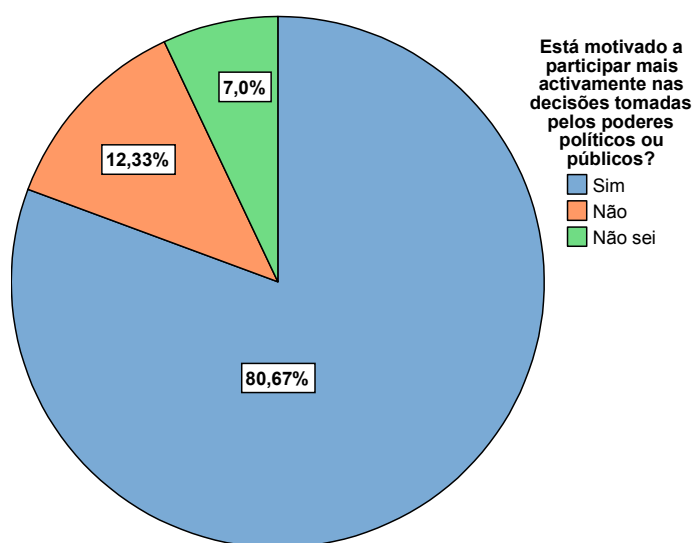
Tabela 5 – Grau de Associação entre a Aceitação do Comportamento para o Próprio e sua Nocividade para a Sociedade

	O comportamento é:	<i>Não prejudicial</i>
<i>MARIA</i>	<i>Aceitável para o próprio</i>	0,626
<i>CARLOS</i>		0,615
<i>SÉRGIO</i>		0,653
<i>JOANA</i>		0,695

Fonte: Elaboração própria com base no tratamento dos dados recolhidos nos questionários.

Figura 3 – Opinião dos Inquiridos sobre os Mecanismos de Prevenção e Controlo da Fuga aos Impostos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos nos questionários.

Figura 4 – Motivação Para Participar Mais Activamente na Vida Política

Fonte: Gráfico elaborado com base nos dados recolhidos nos questionários.

Tabela 6 – Atitudes Sobre a Participação Pública

	Discordo totalmente	Discordo	Talvez	Concordo	Concordo plenamente	Não sei
	%	%	%	%	%	%
Não é da minha responsabilidade participar mais na política, para além de exercer o direito de voto.	18,2%	39,7%	21,2%	14,5%	3,7%	2,7%
Mesmo que possa participar mais, não acredito que isso vá fazer alguma diferença na decisão dos poderes públicos.	7,0%	27,5%	20,1%	35,2%	7,7%	2,3%
Os cidadãos deviam ser consultados ou partilhar o poder de decisão nas opções tomadas pelos poderes públicos.	,3%	6,1%	16,9%	47,1%	26,8%	2,7%
Não tenho tempo para participar mais activamente nas decisões públicas.	4,4%	30,1%	25,7%	28,4%	7,1%	4,4%
Não tenho interesse em saber sobre a actividade desenvolvida pelos poderes públicos.	20,0%	55,9%	9,8%	9,8%	2,0%	2,4%
As coisas que afectam a minha vida não têm nada a ver com política.	15,9%	44,1%	18,0%	13,2%	3,7%	5,1%
Se os poderes públicos consultassem os cidadãos, estes ficariam mais satisfeitos com a sua actuação.	,7%	5,4%	26,5%	42,5%	22,8%	2,0%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados recolhidos nos questionários.