

inovar
iLab
conhecer pensar
investigar

INOVAÇÃO SOCIAL NOS DOMÍNIOS FINANCEIRO, TRIBUTÁRIO, DA SEGURANÇA
SOCIAL E DA ECONOMIA SOCIAL

O Cumprimento pela Desobediência

João Bernardo Silva

Paper n.º 5/IJW/iLab/Cedis/2017

Setembro 2017

ISSN 2184-0970

Citação como: SILVA, João Bernardo. *O Cumprimento pela Desobediência* Paper n.º 5/IJW/iLab/Cedis/2017, disponível em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/workingpapersjunior/>

O CUMPRIMENTO PELA DESOBEDIÊNCIA

COMPLIANCE THROUGH DISOBEDIENCE

JOÃO BERNARDO SILVA¹⁻²

RESUMO

A semente da desobediência civil que Thoreau plantou em Walden refloresce hoje numa das maiores manifestações de cidadania que uma comunidade democrática pode ter: uma opinião crítica face a atuação dos órgãos que a representam. Este ensaio visa contribuir, simultaneamente, para a afirmação definitiva da desobediência tributária e para o reconhecimento estável de um dever fundamental de pagar impostos que, se compreendido devidamente, poderá democratizar a ideia de autotributação. Arrisca-se também na apresentação de soluções para suprir o défice democrático tributário, uma filosófica e uma manifestamente prática.

PALAVRAS-CHAVE: Desobediência Fiscal, Justiça Fiscal, Cidadania Fiscal, Autotributação, Contrato Social, Déficit Democrático, Direitos Fundamentais

ABSTRACT

The seed of civil disobedience planted by Thoreau, nowadays thrives in one of the greatest manifestations of citizenship that a democratic community can experience: a critical review of the agencies that represent it. This essay aims to simultaneously assert the tax disobedience and perceived the fundamental duty of pay taxes which, if properly understood, could adjust the idea of self-taxation. We also risk presenting solutions to overcome the democratic deficit, one philosophical and another one, manifestly practical.

KEY-WORDS: Tax Disobedience, Tax Justice, Tax Citizenship, Self-taxation, Social Contract, Democratic Deficit, Fundamental Rights

ESQUEMA DO ESTUDO

- 1. Direito de Resistência**
 - 1.1 Os dois sentidos do direito de resistência
 - 1.2 Resistência tributária?
 - 1.3 Desobediência tributária?
- 2. Estado de Direito Democrático e Direitos Fundamentais**
 - 2.1 Duas ideias fundamentais: representação tributária e justiça fiscal
 - 2.2 Cidadania fiscal, autotributação e contrato social: a rejeição do totalitarismo fiscal
 - 2.3 Os trunfos do contrato social
 - 2.4 Porque não queremos pagar impostos
- 3. A desobediência tributária como garante do cumprimento fiscal**
 - 3.1 A balança da obediência: um exercício filosófico
 - 3.2 A solução: ouvir, educar e aproximar

¹ Estudante na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Investigador Junior do iLab – Laboratório de Ideias sobre a Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da segurança social e da economia social, pertencente ao CEDIS - Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito e Sociedade. Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa – Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa. jobernardo.as@gmail.com

² Por vontade do autor, o texto é escrito utilizando o Acordo Ortográfico de 2011

1. Direito de Resistência

1.1 Os dois sentidos do direito de resistência

Concordando com José Carlos Buzanello que classifica o direito de resistência como “abstrato e suscetível de diversos tipos de abordagem”³ importa, nesta fase, determinar do que trata este conceito.

Encaro o direito de resistência em dois sentidos, (i) um sentido amplo no qual incluo os vários desdobramentos que o direito de resistência apresenta - do qual não trataremos neste ensaio; (ii) e um sentido estrito, enquanto direito garantístico - protagonista desta teorização. Aprofundemos.

Esta perspetiva ampla de direito de resistência comporta, por seu turno, três grandes categorias⁴: (a) a resistência valorativa via contradição no campo dos valores político-sociais (greve política), político-morais (objeção de consciência) e político-jurídicos (desobediência civil); (b) a resistência constitutiva por criar, modificar ou extinguir determinadas situações estaduais (direito de autodeterminação, direito à revolução e direito à guerra); (c) a resistência fiscal (fraude fiscal, evasão fiscal e planeamento fiscal abusivo).

Para a definição de direito de resistência em sentido estrito, tome-se a definição de Maria Cordeiro Mesquita enquanto “possibilidade de ultima ratio (prevista constitucionalmente no artigo 21º CRP) de, em determinadas circunstâncias, o indivíduo, isolada ou coletivamente, recusar normas ou ordens não conformes com o ordenamento jurídico vigente”⁵. Continua, decompondo este direito em três elementos fundamentais: (i) o defensivo, dado que a resistência se dirige contra uma norma ilegal ou inconstitucional; (ii) o conservador, pois visa ao restabelecimento da ordem jurídica violada; (iii) o de ultima ratio, apenas admissível se, todos os outros meios forem utilizados sem sucesso ou impossibilitados.

A autora distingue ainda três modalidades, (a) a resistência passiva que se traduz na simples recusa em acatar a ordem, enquanto a tal não for o cidadão coagido; (b) a resistência defensiva, onde se impede pela violência o cumprimento da ordem; e (c) a resistência ativa que tenta impedir a emissão do ato desconforme à ordem

³ BUZANELLO, José Carlos, BUZANELLO, José Carlos, “Direito de Resistência Constitucional”, p. 127, 2ª Edição, Lumen Juris.

⁴ Veja-se também, CUNHA, Isaac Rodrigues, “Desobediência tributária e oposição social aos tributos: apontamentos históricos na defesa de um meio político legítimo de resistência fiscal coletiva”, p. 3 e ss.

⁵ MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, “Direito de Resistência e Ordem Jurídica Portuguesa”, p. 8

jurídica. Ora, rejeito a qualificação desta situação como modalidade do direito de resistência em sentido restrito, deslocando-a para um outro plano, o da desobediência civil dada a sua conexão com o princípio da democracia e do Estado de Direito. Adiantos aliás que, tal como desenvolverei de seguida, e sem descuidar a sua áurea constitucional, o direito de resistência enquanto garantia constitucional mais não é que um princípio geral e abstrato cuja aplicabilidade prática é, a meu ver, irreal e de difícil verificação.

1.2 Resistência tributária?

Introduzindo algumas ideias centrais neste ensaio, à hipotética existência de uma resistência tributária enquanto subtipo do direito de resistência em sentido estrito, antecipo que é irrefutável a sua consagração constitucional. Trata-se de um direito fundamental, constitucionalmente previsto e, como tal, passível de ser exercido nas circunstâncias delimitadas; a boa doutrina reconhece-lhe a existência, mas não o aprofunda convenientemente.

Trata-se de uma zona obscura da teoria fiscal e assim o é porque a sua concretização prática é, no mínimo, altamente improvável. Vejamos o artigo 103º CRP que, a par de uma densa legislação infraconstitucional, impõe, como corolário estrutural de um imposto, o princípio da legalidade, “Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes” (n.º2), enquanto o n.º3 reforça que, “Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição”. A este facto junte-se a reserva relativa da Assembleia da República na “criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas” (artigo 165º.1.i). Agora pergunte-se, será realisticamente concebível um imposto que viole a lei ou seja inconstitucional? Admitindo hipoteticamente - e sem esquecer as forças democráticas que controlam num sistema de *check and balances* a produção legislativa⁶ - que sim, não nos podemos esquecer que existem órgãos próprios que fiscalizam a constitucionalidade das leis e que, como tal, garantiriam prontamente o Estado de Direito Democrático e o respeito pelos Direitos, Liberdades e Garantias dos Cidadãos.

Posto isto, só num cenário altamente improvável, diria até hipotético, haverá uma concretização efetiva de um direito de resistência em matéria fiscal no seu sentido estrito.

⁶ Tome-se por exemplo, o Presidente da República exercer o seu direito de veto ou requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade (artigos 278º e 279º CRP)

1.3 Desobediência Tributária?

Face ao exposto até este ponto, considero que, antes de resistência fiscal, devemos falar em desobediência tributária.

A ideia de desobediência tributária parte necessariamente do conceito de desobediência civil - esta tida como a atitude coletiva pela qual os cidadãos exercem, publicamente, pressão política e social no sentido de pressionar o legislador a modificar uma lei injusta. Caracteriza-se, segundo Nery Cunha, pelo “número de participantes, carácter público e político do ato, não violência, sujeição às sanções e publicidade”⁷.

Este modo de resistência (em sentido amplo) recebeu um forte contributo da obra de Henry David Thoreau, a Desobediência Civil.

O autor critica naquele ensaio⁸ a apatia dos seus contemporâneos que nada faziam para expor o seu descontentamento com um país escravagista, que estava em Guerra com o México. Thoreau defendeu que, perante leis injustas, o cidadão deveria resistir. Como forma de enfrentá-las, incentivou ao não pagamento dos impostos, “o único modo de encontrá-lo (ao Governo)”, convidando os cobradores de impostos a deixarem os seus trabalhos e instaurarem uma revolução pacífica contra um Estado que “possui meios suficientes para subjugar os corpos dos cidadãos, mas não possui força alguma para dobrar as suas vontades ou convicções morais”.

Assim percebe-se a insistência. Em vez de resistência tributária em sentido estrito, opte-se pela desobediência tributária, este um direito de carácter político e coletivo, por meio do qual, a sociedade ou parcela dela, legitima-se a combater a legislação ou política fiscal tida como injusta e não ilegal ou inconstitucional, o que, recorde-se, como vimos no ponto anterior, as probabilidades práticas serão escassas.

Deste modo, a desobediência tributária pressionará o Estado Fiscal a ceder o lugar a um Estado de Justiça Fiscal que respeite a vontade dos cidadãos autocontribuintes e contemple o respeito pelo princípio democrático e pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Nas palavras de Johannes Messner, “a equiparação da justiça social à legal pode trazer consigo consequências perniciosas, induzindo a falsas

⁷ COSTA, Nélson Nery, “Teoria e realidade da desobediência civil”, p. 44, 2ª Edição, Companhia Editora Forense

⁸ Que influenciou líderes mundiais como Gandhi (na sua campanha pelos direitos dos indianos); e Luther King, Nélson Mandela e Tutu (na luta contra o racismo).

conceções no que diz respeito à missão do Estado no domínio social”⁹.

2. Estado de Direito Democrático e Direitos Fundamentais

2.1 Duas ideias fundamentais: Representação tributária e justiça fiscal

É imprescindível fazer-se neste ponto uma primeira referência a dois corolários que estruturam o que neste ensaio me designo a desenvolver, a origem da representação tributária; e a ideia de justiça num sistema fiscal¹⁰.

Quanto ao primeiro, um acontecimento destaca-se, a Revolução Francesa, cujas causas fiscais que a desencadearam não podem ser ignoradas. Desta, herdamos uma *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* que consagra no seu artigo 14º, o direito dos cidadãos em verificar, por si ou pelos seus representantes a necessidade de contribuição pública, bem como a sua repartição, colecta, cobrança e duração¹¹. Assim, o consentimento democrático do imposto via Parlamento, (re)introduziu o indivíduo no Estado: o contribuinte agora propõe, discute, define e auto-sujeita-se ao tributo¹², limitando-o nas ideias de universalidade (todos os cidadãos), igualdade (tratar por igual o igual e o diferente por diferente) e proporcionalidade (no de capacidade contributiva).

Quanto ao segundo, retenha-se um dos princípios basilares de um sistema fiscal: o ideal de justiça fiscal. Se ser contribuinte é uma consequência de se ser cidadão, o grau de justiça fiscal¹³, reflexivamente, influenciará a dimensão e perceção da justiça social. Para o que aqui interessa, retenha-se que um imposto tido como injusto por uma sociedade é, como a história o tem demonstrado¹⁴, o *fuel* de uma cidadania politicamente consciente que, se primeiro buzina contra um Governo que não a representa, mantidas as infrações e arbitrariedade, não hesitará em resisti-lo, acelerando pé a fundo para uma mudança que o represente.

⁹ LOBO, Maria Teresa de Carcomo, in “O Tributo; Reflexão multidisciplinar sobre sua natureza”, p. 189

¹⁰ Para um estudo mais aprofundado, veja-se SANTOS, Albano, Teoria Fiscal, p. 15-138

¹¹ O seu efeito resultou no que Webber classifica de “onda de revolução democráticas” que desencadeou a transferência do poder tributário do Rei para as assembleias representativas do povo.

¹² Não deixa de ser curiosa a afirmação de Gabriel Ardant, segundo o qual “corrigiu-se a transcendência do Estado, tornando-o imanente ao indivíduo, fazendo-o participar na governação ou dando-lhe a ilusão de que participa nela”.

¹³ Que abarca segundo o Professor Fritz Neumark, o princípio da generalidade, igualdade, proporcionalidade e redistribuição.

¹⁴ Lembre-se a própria Revolução Francesa, a Revolução Americana, o Poujardismo ou em Portugal o Rebelião da Maria da Fonte

2.2 Cidadania fiscal, autotributação e contrato social: a rejeição do totalitarismo fiscal

A cidadania é um vínculo jurídico-político entre o cidadão e um Estado, do qual resulta um conjunto de direitos e deveres civis constitucionalmente previstos.

Consequentemente, resulta do artigo 103º CRP o dever fundamental de pagar impostos - um dever ético-social que pressupõe um *pactum* de confiança e lealdade entre o cidadão-contribuinte e o Estado Social de Direito, em que o primado da “ética social” se imponha à “ordem fiscal”¹⁵.

Um Estado Social sustenta-se na garantia, pelo Estado, das necessidades dos seus cidadãos (educação, saúde, segurança) por via das receitas tributárias que lhes são exigidas unilateralmente. Todavia, esta relação jurídico-tributária deve ser estruturada na capacidade contributiva de cada um, beneficiando indistintamente qualquer cidadão, pelo que os impostos são assim, um veículo de coesão social.

Numa visão utópica do princípio da autotributação, a atuação do Governo não só refletiria as necessidades que os cidadãos reivindicariam, como realizar-se-ia com os montantes definidos por estes. Acontece que há, hoje, um desfasamento entre o poder unilateral tributário e a Democracia. Em síntese, há uma subordinação do cidadão-contribuinte a uma Administração praticamente totalitária dada a sua supremacia na criação e cobrança dos impostos; a utilização habilidosa dos conceitos indeterminados; e a morosidade e “afastamento” das estruturas judiciais dos contribuintes.

Um ponto fundamental no meu ensaio é o contrato social tributário. A representação tributária é o reflexo desse contrato social tributário, este um acordo pelo qual os cidadãos-contribuintes reconhecem autoridade a um regime político ou a um Governo, alcançando a liberdade civil (leis feitas por todos e que a todos obedecem) e política (só obedecem à liberdade que criam). Em poucas palavras, o povo é o destinatário dos impostos que cria.

Para o que agora importa, constato a evolução deste contrato social em três momentos: (i) os cidadãos começaram por se fazer representar por órgãos eleitos, assegurando a sua representação indireta; (ii) dado que o Parlamento não espelharia a vontade popular, optou-se por tentar assegurar a segurança procedimental, como a

¹⁵ Para uma análise mais aprofundada, veja-se, MARQUES, Paulo, “Elogio do Imposto”, p.61 a 81

introdução do princípio da fundamentação expressa dos atos administrativos tributários, mas, a sociedade civil manteve-se impotente perante uma carga fiscal elevada; (iii) tem-se apontado, como Diogo Leite de Campos sustenta, para uma jurisdicização dos impostos, com o reforço da sua vertente garantística¹⁶. No entanto, entendo que estamos já num quarto momento, momento o qual tratarei adiante.

2.3 Os trunfos do contrato social

Recrutemos agora a ideia originária em Ronald Dworkin e depois desenvolvida por Jorge Reis Novais, segundo a qual, ter um direito fundamental, em Estado de Direito, equivale a ter um trunfo num jogo de cartas¹⁷. Esta doutrina permite-nos tratar numa simbiose lógica o conceito de (a) Estado de Direito na sua função garantística individual, com uma dimensão garantística de defesa das liberdades individuais face ao poder político; (b) e de Democracia enquanto regra da maioria - uma premissa maioritária onde o exercício do poder político resulta da livre escolha da maioria.

Deste modo, “os direitos fundamentais funcionam, relativamente à decisão da maioria, como limites jurídico-constitucionais¹⁸”, isto é, num Estado de Direito Democrático, os direitos fundamentais funcionam como um limite intransponível que se opõe ao princípio democrático, conferindo aos cidadãos uma posição juridicamente garantida, inabalável e insuperável - posição essa que subjaz ao princípio jurídico da dignidade da pessoa humana.

Simplificando, as posições minoritárias serão protegidas pelo Estado de Direito, não para se sobreporem à maioria, mas para garantir aos indivíduos de que têm todos o mesmo direito de “escolher livre e autonomamente os seus planos de vida, expor, (defender) e divulgar as suas conceções, projetos ou opiniões”¹⁹, salvaguardando o da sociedade no seu conjunto.

Não posso deixar de retomar neste ponto a relevância do artigo 21º CRP. Este, consagra constitucionalmente o direito de resistência - que, autoriza não só o não cumprimento de qualquer ordem que seja ofensiva a um dos Direitos, Liberdades e Garantias (com os quais a nossa Constituição Fiscal tanto se preocupa) -, como também repele, pela força, qualquer agressão a estes, no caso de não ser possível recorrer à

¹⁶ Para mais desenvolvimentos, veja-se LEITE DE CAMPOS, Diogo, em Lições de Fiscalidade, volume I, p. 121 a 171 e em “O Tributo; Reflexão multidisciplinar sobre sua natureza”, p. 87 a 110

¹⁷ Recomenda-se a leitura paralela de NOVAIS, Jorge Reis, Direitos Fundamentais, Trunfos contra a maioria, em especial p. 17 a 68 e p. 189 a 267.

¹⁸ Ibidem, p. 33,

¹⁹ Ibidem, p. 35

autoridade pública. Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram afim a este, o direito de desobediência civil²⁰²¹.

Duas outras explicações justificam-se. Primeiro, apesar da nossa Constituição Fiscal de 1976 não ter consagrado, ao contrário das anteriores, o princípio da igualdade tributária, este resulta diretamente do princípio da capacidade contributiva (artigo 13º CRP); Segundo, não há dúvidas de que o legislador constitucional consagrou o princípio do Estado Social, em matéria tributária, na sua referência à “repartição justa dos rendimentos e da riqueza” (103º.1 CRP).

Juntando as peças, tem o cidadão-contribuinte um vasto leque de trunfos em relação à maioria parlamentar, os direitos fundamentais. Nestes destaque-se, para o que aqui importa e mais tarde será desenvolvido, os Direitos, Liberdades e Garantias de participação política, reflexo do contrato social: a maioria parlamentar é composta pelo povo, eleita pelo povo e representativa do povo - como o reforça a Parte III da CRP, relativa à organização do poder político.

O artigo 21º CRP visa acautelar o temor reverencial e a coação moral que a Administração no seu todo e os Tribunais possam vir a sofrer da maioria parlamentar. Nessas situações, face à insuficiência dos trunfos que o Estado de Direito distribui aos cidadãos, autoriza-se que estes resistam à batota do *dealer* - o Estado “guiado” pela aparente democracia -, retirando-lhe o baralho de cartas e suspendendo o jogo, ou simplesmente não jogando na sua vez, paralisando igualmente o jogo.

2.4 Porque não queremos pagar impostos

As normas tributárias não são hoje, nem serão nunca respeitadas pela maior parte dos contribuintes-cidadãos se não existir uma sanção para o seu não cumprimento.

Para que possamos desenvolver o porquê dessa rejeição social, importa teorizar, embora sucintamente, sobre o que é um tributo. Adam Smith assentou a sua teoria sobre o tributo em quatro pontos: (i) deve contribuir para as despesas do Estado, na proporção da capacidade de cada um; (ii) a porção do imposto a pagar deve ser certa; (iii) deve o imposto ser arrecadado segundo o modo mais cómodo para o contribuinte;

²⁰ GOMES e MOREIRA, Canotilho e Vital, p. 420 a 422,

²¹ Jorge Miranda defende que esta (a desobediência civil) é tendencialmente subsidiária e ineliminável e Cordeiro Mesquita que, o carácter excecional do direito de resistência faz com que lhe seja aplicado os requisitos relativos à legítima defesa.

(iv) o limite do imposto são as necessidades do Estado²². A estes acrescenta-se um outro: o da precedência de lei, que emana da segurança jurídica exigida.

Acontece que, o dever jurídico de pagar tributo não deve ser tido, como temos vindo a reforçar, como uma obrigação unilateral que esquece o ideal de justiça social. Há uma relação intrínseca do cidadão-contribuinte para com o Estado fornecedor de bens e prestador de serviços, mas também para com os demais companheiros, com os quais se solidariza dentro das possibilidades e necessidades de cada um e da Comunidade. Mais, a tributação deve ser o reflexo da vontade popular, via Parlamento, sem nunca descuidar alguns princípios fundamentais orientadores dos tributos como a ética fiscal, a razoabilidade, a proporcionalidade, entre outros.

Não é assim difícil de se perceber que muitos contribuintes não cumprem as suas obrigações fiscais, resistindo fiscalmente à Administração sob a forma de evasão e fraude fiscal.

Analisemos *a contrario*. Do que se trata quando falamos em cumprimento?

Subdivide-se geralmente o cumprimento em dois: (1) o cumprimento administrativo, relacionado com as regras e procedimentos a cumprir onde se inclui o preenchimento da documentação necessária (2) e o cumprimento técnico, relacionado com o cálculo dos impostos da matéria tributável de acordo com a lei fiscal²³. A estes junto um outro, o cumprimento efetivo, isto é, o ato do pagamento efetivo do imposto.

Facilmente constatamos a complexidade que envolve o cumprimento em sentido amplo. A lei fiscal não é simples, recorre a vários conceitos indeterminados e não é estável, ainda assim, não podemos nos esquecer de que o pagamento de imposto é, por si só, um dever moral e fundamental de cidadania. Continuemos agora a nossa análise, com uma listagem sucinta de fatores económicos, sociológicos, psicológicos, religiosos e morais e técnicos pelos quais as pessoas resistem ao cumprimento das suas obrigações fiscais²⁴.

Nos fatores económicos, reconhecemos um conjunto de verdades de La Palice: haverá fuga aos impostos quando os benefícios retirados desta forem superiores aos riscos da sua descoberta, e dependendo também da situação socioeconómica do contribuinte, a conjuntura económica, entre outros.

²² LOBO, Maria Teresa de Carcomo, in “O Tributo; Reflexão multidisciplinar sobre sua natureza”, p. 181

²³ v. LOPES, Cidália Maria da Mota; “Quanto custa pagar impostos em Portugal?...” p. 65 a 68

²⁴ Ibidem, como leitura paralela, p. 78 a 91

Os fatores sociológicos centram-se essencialmente na reciprocidade de direitos e deveres entre o Estado e os cidadãos, por outras palavras, entre os impostos que pagam e os serviços públicos que recebem. No entanto, outros fatores existem como o sentimento generalizado de tolerância social para com a fraude e evasão fiscal.

Há no cumprimento dos deveres fiscais um custo psicológico, como sentimentos de pertença ou de exclusão na sociedade, ou de desconfiança ante a eficiência e honestidade da Administração.

Dentro dos fatores religiosos e morais, na perspetiva católica o pagamento dos impostos, que sejam justos, são tidos como um dever de cidadania (“Dai a César o que é de César e a Deus o que é de Deus) e para os judeus existe uma obrigação fundamental de pagar os impostos devidos.

Por fim, quanto aos fatores técnicos, já adiantamos alguns, o elevado grau de complexidade das normas, a instabilidade e insegurança do sistema fiscal, ou a morosidade da justiça.

Realce-se agora, um facto sociocultural sobre o qual ainda não me debrucei: o individualismo e egoísmo fiscal do cidadão. Se verdade é que há uma descrença na justiça fiscal, não menos verdade é que há, por parte dos cidadãos, uma neutralização constante do papel do Estado. Exige-se muito, mas esquece-se de se refletir como. A população reivindica por novos hospitais, novas escolas, pela gratuidade do ensino, por mais autoestradas, mais apoios para a indústria, comércio e serviços, sem nunca dar a devida importância à razão de ser do dinheiro do Estado, os impostos.

Aqui chegados, podemos facilmente afirmar que, o cumprimento do imposto pressupõe necessariamente o consentimento ao imposto. As motivações e instintos dos cidadãos para se oporem ao cumprimento têm de ser substituídas por um civismo fiscal. O repúdio ao imposto, exigido coercivamente sem especial *contraprestação* “sentida”, desperta no contribuinte aquilo a que Schmolders classifica de “sentimento de dominação, que inspira o cidadão a defender a posse dos seus bens, resistindo aos impostos”²⁵. O poder público deve procurar que o contribuinte cumpra as suas obrigações fiscais independentemente do receio pela sanção que o não cumprimento pode gerar. O Estado tem de fazer as pazes com o contribuinte e o contribuinte tem de acabar com a guerra contra o Estado.

²⁵ Para mais informações, veja-se SCHMOLDERS, Gunter,, “Psychologie des Finances et de l’Impôt”, Paris, Preses Universitaires de France.

3. A desobediência tributária como garante do cumprimento fiscal

3.1 A balança da desobediência: um exercício filosófico

Adaptando a ideia *thoureana* segundo a qual “o melhor que um homem pode fazer pela sua cultura quando enriquece, é tentar pôr em prática os planos que concebeu enquanto pobre”, para mim, o melhor que um governo pode fazer pelos seus cidadãos, é tentar pôr em prática os planos que motivaram a sua eleição. Filosoficamente, proponho-me agora a regenerar o contrato social que impede a autolegislação.

O contrato social resulta, em última instância, no acordo pelo qual os cidadãos concedem autoridade a um determinado regime político que os governará e que, no caso da democracia parlamentar, os representará. O que aqui proponho é um novo olhar sobre esta contratualização que deixará de ser um processo pontual e isolado no tempo, para passar a ser um fenómeno cíclico e constante, agora reestruturado em quatro fases.

A primeira será a do pré-consentimento dos cidadãos que se subdivide na (i) fase intelectual, onde a massa de cidadãos representa as várias ideias de justiça e necessidades sociais da comunidade; (ii) fase volutiva em que os cidadãos decidem que ideais e necessidades querem prosseguir; e (iii) fase da exteriorização, em que comunicam aos representantes o que idealizaram.

A segunda será a do consentimento propriamente dito, onde os cidadãos elegem aqueles que melhor representam os seus interesses, materializando-se assim a adesão dos cidadãos à produção legislativa da maioria.

A terceira circunscreve-se numa constante avaliação social e política (e não eleitoral) da atuação da maioria representativa, isto é, através duma Balança da Obediência que contrapesa o sentimento de justiça social dos cidadãos em relação às leis emanadas pela maioria. Se o sentimento de justiça social for tão ou mais pesado que o conteúdo das leis da maioria, haverá obediência civil; se o sentimento de justiça social for menos pesado do que o conteúdo das leis da maioria haverá desobediência civil e a maioria parlamentar acabará por inverter as suas políticas, coadunando-as com a ideia de justiça social dos cidadãos.

A última verificar-se-á no fim de cada legislatura e traduzir-se-á na renovação ou no termo da confiança dos cidadãos nas eleições para os órgãos que se lhes representem - avaliação essa que não será mais que um retorno, dado o caráter cíclico, à primeira fase do processo, a do pré-consentimento.

3.1 A solução: ouvir, educar e aproximar

Rejeitada a ideia de direito de resistência em matéria fiscal e defendida a preferência pela desobediência tributária (ponto 2), lembre-se as deficiências na representação tributária que se refletem na desproporcionalidade do ideal de justiça fiscal para com a ideia de autotributação e de contrato social em si, o que por sua vez influencia negativamente os cidadãos, que não cumprem com as suas obrigações fiscais (ponto 3).

Procure-se face ao exposto, apresentar soluções que ultrapassem o deficit democrático tributário e o divórcio fiscal dos cidadãos para com o Estado, com contributos de dimensão prática.

Existe, em Portugal, uma insuficiente consciência cívica relativamente ao cumprimento das obrigações tributárias. É, deste modo, fundamental introduzir-se um processo de “civilização” nos impostos que, com sucesso, altere os hábitos fiscais dos contribuintes, ao mesmo tempo que incremente o sentimento de solidariedade dos cidadãos-contribuintes para com os seus demais, mas também para com o Estado. A solução está a meu ver, na “voz da opinião”, na educação e numa Administração mais próxima²⁶.

Por “voz da opinião” entenda-se um novo conceito de democracia participativa que utiliza diariamente as inovações tecnológicas da informação e comunicação para se manifestar política e socialmente, há assim uma nova desobediência civil, mais jovem, transversal, informada, preocupada e acima de tudo crítica.

No entanto, o mesmo cidadão-contribuinte que tão ativamente opina, tem de compreender o porquê dos sacrifícios tributários que lhes são exigidos. O cumprimento e a obediência à lei fiscal têm de se transcender à percepção moral de cada indivíduo para cumprir, para um dever básico e “comum” de cidadania. Para tal, é necessário educar desde cedo, os contribuintes nas escolas, dar-lhes a conhecer a necessidade, a funcionalidade, a elaboração e a colecta dos impostos, mas também por anúncios

²⁶ Para mim são estes três fatores que compõem o quarto estágio da evolução do contrato social a que fiz referência no ponto 2.2

televisivos, brochuras, programas de sensibilização - lembrando-se o sucesso do projeto “Ponto Verde” e reciclagem²⁷.

Por fim, é fundamental aproximar a Administração Fiscal dos cidadãos: criar uma linha de informação do contribuinte; Sistemas de Defesa do Contribuinte, tal como há no consumo²⁸; simplificar-se os impressos; reduzir-se a informação ao estritamente necessário; criar dicionários fiscais; promover uma imagem de uma Administração Fiscal honesta; e pensar-se numa Accountability anual do Estado para os cidadãos.

Assim, contemplaremos uma sociedade fiscalmente mais consciente, o que por sua vez influenciará indiretamente o poder político a alinhar-se com o sentimento de justiça fiscal, legitimando a autotributação e reforçando o cumprimento fiscal, fazendo uso do nosso trunfo mais poderoso, a participação cívica do Cidadão no Estado de Direito Democrático.

Esta desobediência tributária - agora participativa, instruída, consciente e adaptada ao quotidiano social - terá um efeito estabilizador nas democracias representativas (a Balança da Obediência), legitimando a autotributação e, favorecendo o cumprimento fiscal.

João Bernardo Silva

Lisboa, setembro de 2017

²⁷ Para mais informações, ver <http://www.pontoverde.pt/>

²⁸ Para mais informações, ver <https://www.consumidor.gov.pt/>

Bibliografia

- THOREAU, Henry David, A Desobediência Civil, 2474-6
Antígona, ISBN: 9789726080121
- SANTOS, Albano, Teoria Fiscal, p. 15-138, 339-470., 2ª edição, ISCSP, ISBN: 978-989-646-083-9
- NABAIS, José Casalta (Coordenador), Sustentabilidade Fiscal em tempos de crise; p. 61-87; Edições Almedina, ISBN: 978-972-40-4664-8
- NABAIS, José Carlos; Direito Fiscal, 8ª edição, Almedina. ISBN: 978-972-40-6008-8
- SANCHES, Saldanha, Manual de Direito Fiscal, p. 9-64, 2ª edição, Coimbra Editora, ISBN: 972-32-1119-X (com edição posterior - verificar / corrigir)
- BUZANELLO, José Carlos, Direito Constitucional de Resistência, 2ª edição, Lumen Juris, ISBN: 8573878045
- CANOTILHO e MOREIRA, Gomes e Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 1, p. 420-422, 4ª edição, Coimbra Editora, ISBN: 978-972-32-2286-9
- VASQUES, Sérgio; Manual de Direito Fiscal, p.150-152, Edições Almedina, ISBN: 978-972-40-4643-3
- NOVAIS, Jorge Reis, Direitos Fundamentais, Trunfos Contra a Maioria, p.17-68, 189-267 Coimbra Editora, ISBN: 978-972-32-1445-1
- LOPES, Cidália Maria da Mota; Quanto custa pagar impostos em Portugal?: os custos de cumprimento da tributação do rendimento, p. 64-94; 104-110, Edições Almedina, ISBN: 978-972-40-3431-7
- MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, Ciência e Técnica Fiscal, “Direito de resistência e ordem jurídica portuguesa”, n.º 353, p. 7-39, Janeiro-Março, 1989, ISBN: 972-653-123-3
- MARQUES, Paulo; Elogio do Imposto, p.61-81, 1ª Edição, Coimbra Editora, ISBN: 978-972-32-1862-6
- DELALANDE e HURET, Nicolas e Romain, Tax Resistance: A Global History?, p. 302-307
- CATARINO e GUIMARÃES, João Ricardo e Vasco Branco (coord.); Lições de Fiscalidade, Volume I - Princípios Gerais e Fiscalidade Interna, p. 36-55; 121-171; 3ª Edição, Edições Almedina, ISBN: 978-972-40-5629-6
- CUNHA, Isaac Rodrigues, Desobediência tributária e oposição aos tributos: Apontamentos Históricos na defesa de um meio político legítimo de resistência coletiva.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.), O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza; p. 87-110; 179-189; 1ª Edição, Companhia Editora Forense, ISBN: 85-309-PORTO, Tiago, Devemos obedecer às leis injustas? O Direito à Desobediência Civil em John Rawls.

Para mais literatura recomendada sobre as matérias abordadas pelo iLab, consultar a actividade de Curadoria Científica desenvolvida pelo iLab: <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/curadoria-cientifica/>

Declaração de compromisso Anti-Plágio

“Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar”.

João Bernardo Alves Silva