

MESTRADO

CONTABILIDADE E CONTROLO DE GESTÃO

EFEITOS SOBRE A EVASÃO FISCAL, A DECISÃO DOS AGENTES ECONÓMICOS E A LITERACIA FINANCEIRA – REVISÃO DE LITERATURA

Diogo André Gomes Moreira Santos

M

2024





FACULDADE DE ECONOMIA



Efeitos Sobre e Evasão Fiscal, a Decisão dos Agentes Económicos e a Literacia
Financeira – Revisão de Literatura
Diogo André Gomes Moreira Santos

Dissertação
Mestrado em Contabilidade e Controlo de Gestão

Orientado por
Elda Oliveira Marques

2024

Agradecimentos

O percurso que levou a este projeto foi repleto de surpresas e obstáculos, sendo apenas possível a sua finalização graças ao suporte de pessoas fundamentais durante o processo.

Sou muito grata à minha orientadora, professora Doutora Elda Marques, pela sua compreensão, paciência e apoio contínuo, mesmo diante dos desafios enfrentados durante o processo. A sua ajuda foi fundamental para que eu conseguisse vencer os desafios e finalizar este ciclo.

Agradeço de coração aos meus pais e a todos que têm um espaço especial em minha vida, pela constante e incondicional ajuda ao longo de todas as fases da minha vida.

Resumo

A sonegação de impostos é um problema complexo e com várias facetas que tem consequências significativas para a sociedade e a economia. Apesar dos esforços dos governos e das organizações internacionais para a combater, a prática continua a prosperar.

Esta dissertação visa explorar as razões por detrás da evasão fiscal, examinando os vários fatores que contribuem para este fenómeno. Através de uma revisão da literatura, este estudo procura investigar a intrínseca relação entre a complexidade do sistema fiscal e o nível de literacia financeira, e como essas variáveis influenciam a evasão fiscal.

Apesar dos inúmeros esforços para combater a evasão fiscal, a mesma continua a ser um desafio significativo para muitos países europeus. O estudo explora o problema da evasão fiscal na Europa, centrando-se na complexidade fiscal e o nível de literacia financeira como causas e as suas implicações na evasão fiscal, bem como nas medidas que têm sido implementadas para lhe fazer face, adotando uma abordagem qualitativa, analisando a literatura existente sobre evasão fiscal na Europa. A investigação revela que a evasão fiscal é impulsionada por fatores como taxas fiscais elevadas, complexidade das leis fiscais e deficiências na execução política (Alm, Sanchez, & de Juan, 1995; Richardson, 2006). Os resultados são a redução das receitas do governo, o aumento da disparidade e a queda da confiança dos contribuintes (Slemrod et al., 2001; Feld & Frey, 2022).

Os resultados preliminares da pesquisa corroboram a teoria principal, evidenciando a importância da complexidade fiscal na decisão de evadir. A complexidade do sistema tributário gera incerteza, que, por sua vez, incentiva comportamentos oportunistas por parte dos contribuintes com acesso a serviços de assessoria especializada, capazes de identificar ambiguidades e lacunas na lei. Nesse contexto, a literacia financeira torna-se um fator de mitigação, ao proporcionar aos agentes económicos os conhecimentos e as habilidades necessárias para compreender as normas fiscais e tomar decisões em conformidade com as suas obrigações tributárias.

A relevância deste estudo consiste na identificação de fatores determinantes da evasão fiscal, o que permite a formulação de políticas públicas mais eficazes para combater esse problema e otimizar a arrecadação tributária. Ao aprofundar a compreensão da relação entre complexidade fiscal, literacia financeira e evasão, esta pesquisa contribui para o debate sobre a reforma tributária e a promoção da educação financeira.

Palavras-chave: Complexidade Fiscal, Literacia Financeira, Evasão Fiscal

Abstract

Tax evasion is a complex, multi-faceted problem that has significant consequences for society and the economy. Despite the efforts of governments and international organisations to combat it, the practice continues to thrive.

This dissertation aims to explore the reasons behind tax evasion, examining the various factors that contribute to this phenomenon. Through a literature review, this study seeks to investigate the intrinsic relationship between the complexity of the tax system and the level of financial literacy, and how these variables influence tax evasion.

Despite numerous efforts to combat tax evasion, it remains a significant challenge for many European countries. The study explores the problem of tax evasion in Europe, focusing on tax complexity and the level of financial literacy as causes and their implications for tax evasion, as well as the measures that have been implemented to tackle it, adopting a qualitative approach, analysing the existing literature on tax evasion in Europe. The research shows that tax evasion is driven by factors such as high tax rates, complexity of tax laws and deficiencies in policy implementation (Alm, Sanchez, & de Juan, 1995; Richardson, 2006). The results are reduced government revenues, increased disparity and falling taxpayer confidence (Slemrod et al., 2001; Feld & Frey, 2022).

The preliminary results of the research corroborate the main theory, highlighting the importance of tax complexity in the decision to evade. The complexity of the tax system generates uncertainty, which in turn encourages opportunistic behaviour on the part of taxpayers with access to specialised advisory services capable of identifying ambiguities and loopholes in the law. In this context, financial literacy becomes a mitigating factor by providing economic agents with the necessary knowledge and skills to understand tax rules and make decisions in line with their tax obligations.

The relevance of this study lies in identifying the determining factors of tax evasion, which allows for the formulation of more effective public policies to combat this problem and optimise tax collection. By deepening the understanding of the relationship between tax complexity, financial literacy and evasion, this research contributes to the debate on tax reform and the promotion of financial education.

Keywords: Tax Complexity, Financial Literacy, Tax Evasion

Índice

Agradecimentos	II
Resumo	III
Abstract.....	V
Índice de Figuras.....	VIII
Glossário de abreviaturas	IX
1. Introdução	1
2. Contextualização do sistema fiscal português	4
2.1. Impostos.....	5
2.2. Impostos sobre os rendimentos	5
2.2.1. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	5
2.2.2. Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas	6
2.3. Impostos sobre o consumo.....	6
2.3.1. Imposto sobre o valor acrescentado.....	6
2.3.2. Impostos sobre veículos	7
2.3.3. Impostos especiais sobre o consumo	7
2.4. Impostos sobre o património.....	7
2.4.1. Imposto sobre imóveis	7
2.4.2. Imposto sobre a transmissão de imóveis	8
2.4.3. Imposto do selo	8
2.5. Liquidação e cobrança de imposto.....	9
2.5.1. Fase do lançamento.....	9
2.5.2. Fase de liquidação.....	10
2.5.3. Fase de cobrança.....	11
3. A evasão fiscal.....	14
3.1. As causas da evasão fiscal	14

3.2.	Mecanismos de combate à evasão fiscal.....	15
3.3.	Educação e a compreensão do sistema fiscal.....	19
3.3.1.	A simplificação do sistema fiscal	19
3.3.2.	O papel da educação financeira e fiscal	20
4.	Implicações para os decisores políticos.....	28
5.	Conclusão	29
	Bibliografia.....	30

Índice de Figuras

Figura 1 - Estrutura de tramitação do processo de execução fiscal	13
Figura 2 – Financial Literacy of the Geneal Public by Euro Area Member State.....	22
Figura 3 - Financial Knowledge Score.....	23
Figura 4 - Performance in Financial Literacy	25
Figura 5 - Financial Performance in Financial Lieracy.....	26

Glossário de abreviaturas

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre a Transmissão de Imóveis

CISV – Código do Imposto sobre Veículos

CIUC – Código do Imposto Único de Circulação

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre a Transmissão de Imóveis

IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

IRC – Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas

ISV – Imposto sobre Veículos

IUC - Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

LGT – Lei-Geral Tributária

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

1. Introdução

A evasão fiscal é um desafio persistente enfrentado por governos em todo o mundo. A capacidade de arrecadar impostos de forma justa e eficiente é essencial para o funcionamento adequado de qualquer sociedade. Os recursos tributários são fundamentais para financiar serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, e para promover o desenvolvimento económico.

A evasão fiscal ocorre quando os contribuintes deliberadamente evitam o pagamento total ou parcial de seus impostos, violando a legislação tributária vigente. Essa prática pode assumir diversas formas, desde a omissão de informações relevantes nas declarações de impostos até ao uso de estratégias complexas de planeamento fiscal para reduzir a carga tributária de forma ilegal.

Dentre as diversas causas que levam à evasão fiscal, a complexidade do sistema fiscal é um fator determinante. Em muitos países, as leis e regulamentações tributárias são extremamente complexas, com uma infinidade de alíquotas, deduções, incentivos e exceções. Isso torna difícil para os contribuintes compreenderem as suas obrigações fiscais e cumpri-las corretamente. Além disso, a complexidade do sistema abre espaço para brechas e lacunas que podem ser exploradas por indivíduos e empresas com o intuito de reduzir sua carga tributária de forma ilegítima.

Poderá a baixa educação financeira e fiscal da população também contribuir significativamente para a evasão fiscal? Muitos contribuintes não possuem conhecimento adequado sobre questões tributárias, desconhecendo os seus direitos e deveres em relação aos impostos. A falta de compreensão sobre como os recursos arrecadados são utilizados pelo governo e a percepção de que os impostos são mal geridos podem levar à resistência ao cumprimento das obrigações fiscais.

Os efeitos da evasão fiscal são diversos e abrangem tanto o aspeto económico quanto o social. Em termos económicos, a evasão fiscal reduz a receita estadual, o que pode levar a déficits orçamentais e ao aumento da dívida pública. Isso, por sua vez, pode levar a uma redução nos investimentos públicos e a uma menor capacidade do Estado de fornecer serviços essenciais à população. Além disso, a evasão fiscal cria um ambiente de concorrência desigual, quando as empresas que cometem ilegalidades de modo a reduzir os impostos a pagar têm uma vantagem competitiva sobre aquelas que cumprem as suas obrigações fiscais.

Existem diversos fatores, estudados ao longo de décadas, que influenciam a evasão fiscal, sejam eles fatores económicos, fatores comportamentais, psicológicos e sociais, bem como fatores políticos e institucionais. Diante deste cenário, é imprescindível aos governos adotarem medidas eficazes para desencorajarem a evasão fiscal, promovendo assim o cumprimento tributário dos contribuintes. A opção pelas medidas a adotar varia em conformidade com a política do governo e o ambiente económico e social em que o país se insere.

O reforço da fiscalização é uma das abordagens mais comuns e eficaz quando alicerçada numa perceção, pelo contribuinte, de que o seu incumprimento fiscal será detetado (Allingham & Sandmo, 1972). Contudo, nem todos os contribuintes alteram o seu comportamento face à informação de que seriam auditados: por considerarem que tal auditoria detalhada já ocorreria anualmente a todas as suas declarações; receio que a alteração de comportamento e declaração de rendimentos não declarados em anos anteriores poderia denunciar um historial de incumprimento; alguns contribuintes assumem inclusive que a autoridade fiscal não é capaz de detetar os rendimentos que não declaram (Slemrod, Blumenthal, & Christian, 2001). Deste modo, mais eficaz que insinuar a possibilidade de ocorrer uma auditoria, seria o investimento em recursos humanos e tecnológicos para permitir a realização de auditorias fiscais mais frequentes e eficientes para desencorajar a evasão fiscal (Alm & Torgler, 2011).

A cooperação internacional desempenha um papel crucial na luta contra a evasão fiscal. Acordos de cooperação e tratados bilaterais permitem a partilha de informações financeiras relevantes entre países, facilitando a identificação de práticas evasivas (OCDE, 2017).

A simplificação do sistema fiscal é uma estratégia importante para desenvolver leis e regulamentações tributárias mais claras e acessíveis aos contribuintes. A redução do número de exceções pode facilitar o cumprimento das obrigações fiscais e reduzir a oportunidade de planeamento fiscal abusivo (McKerchar, 2002).

Além disso, o investimento em educação financeira é fundamental para capacitar a população a compreenderem melhor as obrigações fiscais e a importância dos impostos para o funcionamento da sociedade. A educação financeira pode ser promovida por meio de campanhas de consciencialização, programas educacionais em escolas e universidades e o desenvolvimento de ferramentas e recursos online que auxiliem no cumprimento das obrigações fiscais.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo analisar o impacto da complexidade do sistema fiscal e da baixa educação financeira e fiscal dos contribuintes na ocorrência da evasão fiscal. Será realizada uma revisão da literatura sobre o tema, procurando identificar as principais causas e consequências da evasão fiscal relacionadas com esses fatores. Além disso, serão exploradas as principais estratégias utilizadas pelos governos para combater a evasão fiscal e promover o cumprimento fiscal, com foco na simplificação do sistema fiscal e no investimento em educação financeira.

2. Contextualização do sistema fiscal português

O Sistema Fiscal é considerado um dos pilares da democracia em Portugal, previsto de modo a colmatar a necessidade do Estado na obtenção de receitas. A importância do Sistema fiscal é definida no n.º 1 do art.º 103.º da CRP como sendo um mecanismo que “[...] visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.”

Quaisquer alterações ao Sistema Fiscal devem ser aprovadas por lei de acordo com o art.º 103.º, n.º 2 da CRP - “Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes” -, que assim atribui a competência das alterações aos Impostos à Assembleia da República, por esta ser, pelo art.º 147.º CRP, a instituição “[...] representativa de todos os cidadãos portugueses”.

A imposição ao contribuinte da obrigação fiscal deve resultar sempre de previsão legal expressa. Com efeito, o Sistema Fiscal está sujeito aos princípios da universalidade, da igualdade, da legalidade fiscal e da não retroatividade da lei.

O princípio da universalidade, conforme o estabelecido no art.º 12.º da CRP, decreta que são conferidos a todos os cidadãos, sem exceção, os direitos e os deveres dispostos na Constituição da República Portuguesa e na restante legislação. No âmbito da tributação, todos os contribuintes, sejam singulares ou coletivos, residentes e não residentes, estão sujeitos a tributação dos rendimentos obtidos em território nacional e dos rendimentos obtidos no estrangeiro (art.º 13.º da LGT).

“Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”, assim estipula o art.º 13.º da CRP. Porém, o enquadramento do princípio da igualdade no Sistema Fiscal Português pressupõe duas observações sobre o conceito de igualdade. Uma visão apoiada no art.º 13.º da CRP e no já referido conceito de universalidade da lei, que determina a aplicação dos impostos a todos os contribuintes, sem reserva. A segunda observação na aplicação dos impostos é a igualdade vertical. Esta igualdade é focada numa redistribuição justa da riqueza, alicerçada na capacidade contributiva do cidadão, cujos rendimentos sofrem a aplicação de uma taxa progressiva em formato de escalões e permitindo, assim, o pagamento de impostos superiores por quem auferir rendimentos superiores (art.º 104.º da CRP; e art.º 4.º (n.º 1), 5.º (n.º1) e 16.º da LGT).

O referido princípio da legalidade fiscal, por sua vez, pressupõe que a criação ou alteração de impostos é realizada por lei, em sentido estrito. A competência legislativa para a criação ou alteração de normas fiscais é atribuída exclusivamente à Assembleia da República, salvo a expressa autorização ao Governo (art.º 102.º, n.º 2 e art.º 165.º, n.º 1 i) da CRP). Da lei fiscal deve, assim, constar a “[...] incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”(art.º 103.º, n.º 2 da CRP; e art.º 8.º da LGT).

A lei não é, nos termos gerais, aplicável retroativamente, mas existindo algumas exceções (art.º 12.º do Código Civil). Quanto às normas fiscais que impõem obrigações tributárias, a respetiva aplicação retroativa é constitucionalmente afastada pelo art.º 103.º, n.º 3 da CRP. Este princípio da não retroatividade da lei é concretizado no art.º 12.º, n.º 1 da LGT – “As normas tributárias aplicam-se aos factos posteriores à sua entrada em vigor, não podendo ser criados quaisquer tributos retroativos.”.

2.1. Impostos

Imposto é, por definição, uma prestação pecuniária, estabelecida por lei, definitiva, sem contrapartida e sem carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à satisfação de necessidade públicas.

Os impostos que integram o Sistema Fiscal Português dividem-se em impostos sobre o rendimento – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) –, impostos sobre o consumo – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA), Imposto sobre veículos e Impostos especiais sobre o consumo – e impostos sobre o património – Imposto sobre imóveis (IMI), imposto sobre a transmissão de imóveis (IMT) e imposto do selo.

2.2. Impostos sobre os rendimentos

2.2.1. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

O IRS recai sobre os rendimentos obtidos em território nacional ou por quem neste tenha residência – para os casos de rendimentos obtidos no estrangeiro –, a título individual, podendo ser aplicável sobre um agregado familiar constituído por mais do que um cidadão (art.º 67.º, n.º 2, al. f) da CRP). O Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) define as regras de aplicação deste imposto, estabelecendo como incidência “[...] o valor anual dos rendimentos das categorias seguintes, mesmo quando

provenientes de atos ilícitos, depois de efetuadas as correspondentes deduções e abatimentos:” referenciando de seguida as categorias A – Rendimentos do trabalho dependente -, B – Rendimentos empresariais e profissionais -, E – Rendimentos de Capitais -, F – Rendimentos prediais -, G – Incrementos patrimoniais – e H – Pensões.

Sobre o valor bruto anual dos rendimentos, incidem as taxas progressivas previstas no art.º 68.º do CIRS e as taxas liberatórias e especiais apresentadas nos artigos seguintes.

2.2.2. Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas

O IRC tem por objetivo a tributação dos rendimentos obtidos ao longo de um período económico. No âmbito deste Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), são sujeitos passivos de imposto todas as pessoas coletivas de direito público e privado com sede ou direção efetiva em território português.

2.3. Impostos sobre o consumo

2.3.1. Imposto sobre o valor acrescentado

“O IVA é caracterizado, essencialmente, como um imposto indireto de matriz comunitária plurifásico, que atinge tendencialmente todo o ato de consumo através do método subtrativo indireto.” (Palma, 2009).

A definição precedente, desenvolvida pela Dr.^a Clotilde Celorico Palma, apresenta de forma concisa a estrutura e modo de incidência do IVA. Detalhando a afirmação, o imposto é indireto por incidir sobre as transações de bens e serviços, de matriz comunitária pela adoção do sistema comum do IVA pela União Europeia (UE). O imposto do IVA é plurifásico por ser liquidado em todas as fases do circuito económico até ao consumidor final.

O IVA é um imposto comunitário, primeiramente criado pela Diretiva do Conselho n.º 77/388/CEE, de 17/05/1977, e posteriormente revogada pela Diretiva 2006/112/CE, 28/11/2006, que está em vigor e incorpora as sucessivas alterações ulteriores, tendo sido criado de modo a uniformizar o sistema de tributação sobre o consumo nos Estados-membro da União Europeia. Aplicável à generalidade das operações económicas em território nacional – As transmissões de bens e as prestações de serviços [...]”, “As importações de bens” e “As operações intracomunitárias” (art.º 1.º, n.º 1 do CIVA) -, o IVA é definido como um imposto plurifásico por ser liquidado em todas as fases do circuito económico. O método “subtrativo indireto” referido anteriormente atribui ao imposto a

característica de não possuir efeitos cumulativo - método de simplificação do processo de liquidação do imposto em cada fase do circuito económico; a base do imposto não é calculada em todas as fases, o imposto é liquidado, geralmente, sobre a totalidade do valor da operação e, posteriormente, é deduzido pelo Sujeito Passivo o IVA suportado nas aquisições.

2.3.2. Impostos sobre veículos

O Código do Imposto Único de Circulação, aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, visa “[...] onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que estes provocam [...]” – artigo 1.º do CIUC. Este imposto é liquidado anualmente e a base de determinação varia em conformidade com a categoria do veículo – art.º 7.º e seguintes do CIUC.

No momento de aquisição de um veículo automóvel, é ainda devido o ISV. Igualmente aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, o ISV segue o mesmo objetivo do IUC, porém tratando-se de um imposto de obrigação única. Estão excluídos do pagamento deste imposto os veículos não motorizados, exclusivamente elétricos ou movidos a energias renováveis não combustíveis (art.º 2.º, n.º 2 al. a) CISV), bem como ambulâncias ou outros automóveis destinados ao transporte de doentes (art.º 2.º, n.º 2 al. b) CISV).

2.3.3. Impostos especiais sobre o consumo

Impostos especiais indiretos e monofásicos que visam orientar as escolhas do consumidor ou contrabalançar os custos dessas escolhas, onerando os contribuintes na medida dos custos que estes provocam, designadamente nos domínios do ambiente e da saúde pública, sendo repercutidos nos mesmos, em concretização de uma regra geral de igualdade tributária.

2.4. Impostos sobre o património

2.4.1. Imposto sobre imóveis

O IMI entrou em vigor após a publicação do Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro, criado com o propósito de reformar o sistema de determinação do valor patrimonial dos imóveis. Tratando-se de um imposto Municipal, o mesmo contribui para a autarquia em que se sita o imóvel.

O Imposto como “receita autárquica” segue a linha da tributação anterior, o Código da Contribuição Autárquica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 442-C/88 de 30 de novembro, cujo objetivo seria alinhar a tributação patrimonial com os restantes países da OCDE. Deste

modo, permite financiar as despesas das autarquias locais e contribuir para o desenvolvimento urbano e a prestação de serviços municipais.

O valor a ser pago é calculado com base no valor patrimonial tributário do imóvel, aplicando-se uma taxa fixada pelo município. O valor patrimonial tributário dos prédios urbanos é dependente de variantes como o valor base dos prédios edificados, a área bruta de construção, o coeficiente de afetação, o coeficiente de qualidade e conforto e o coeficiente de vetustez (art.º 38.º n.º 1 do CIMI). O art.º 112.º n.º 1 do CIMI define a taxa de imposto sobre os prédios rústicos – 0,8% - e os limites aplicáveis aos prédios urbanos – 0,3% a 0,45%. Como referido anteriormente, cabe a cada município definir anualmente, por portaria, a taxa exata aplicável aos prédios urbanos.

2.4.2. Imposto sobre a transmissão de imóveis

O Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro também aprovou a atualização ao imposto sobre a transmissão do direito de propriedade, anteriormente denominado “Imposto municipal de sisa”.

O IMT incide sobre o “[...] valor constante do ato ou do contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior” (art.º 12.º n.º1 do CIMT) das “[...] transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre imóveis situados no território nacional” (art.º 2.º n.º1 do CIMT). As taxas de imposto são definidas por escalões e estão apresentadas no art.º 17.º do CIMT e dependem do tipo de imóvel.

2.4.3. Imposto do selo

Criado em 1660, o imposto do selo sofreu as suas mais impactantes alterações no século XXI – versão mais recente aprovada pelo DL n.º 287/2003, de 12 de novembro -, alterando profundamente a sua incidência objetiva – reduzindo eficientemente a Tabela Geral do Imposto do Selo - e o modo de aplicação do imposto do selo a atos específicos.

O Imposto do Selo é assim um imposto que “[...] incide sobre todos os atos, documentos, títulos, papéis e outros factos ou situações jurídicas previstas na Tabela Geral, incluindo as transmissões gratuitas de bens” (artigo 1.º n.º1 do Código Imposto do Selo).

2.5. Liquidação e cobrança de imposto

2.5.1. Fase do lançamento

A fase inicial do procedimento de tributação trata-se da fase preparatória de obtenção de informação e fiscalização por parte da Administração Tributária (art.º 54.º n.º1 al. a) da LGT ; e art.º 44.º n.º1 al. a) do CPPT).

Nesta fase, a Administração Tributária procede à identificação do contribuinte e do ato gerador de imposto através de declarações periódicas emitidas pelo contribuinte – por exemplo a declaração de rendimentos do IRS ou modelo 3 – ou declarações de atos específicos como a transmissão de propriedade. Impostos como o IMI não carecem de declarações, dispondo a Administração Tributária de todos os elementos necessários para proceder, oficiosamente, ao lançamento do imposto – que é, na sua essência, a determinação da matéria coletável.

O apuramento da matéria coletável ocorre, em regra, por avaliação direta que consiste na determinação exata e real dos rendimentos ou bens sujeitos a tributação – art.º 83.º n.º 1 da LGT. Nestes casos a determinação da matéria coletável pode ser efetuada pelo próprio contribuinte através das declarações de rendimentos, que ficam sujeitas ao controlo por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira. As declarações dos contribuintes preenchidas corretamente e em conformidade com a lei presumem-se verdadeiras de acordo com o art.º 75.º n.º 1 da LGT.

Se porventura as informações prestadas apresentarem deficiências, inconformidades ou omissões, a Administração Tributária poderá recorrer à avaliação indireta. Resumidamente “[...] a avaliação direta ocorre sempre que o procedimento administrativo não defronte qualquer anomalia, ligada à qualidade das informações fornecidas pelos sujeitos passivos. A avaliação indireta, por seu turno, é própria das situações em que se rompeu a confiança na qualidade das informações do contribuinte, sendo então a administração chamada a reconstituir a verdade material por apelo a outros elementos disponíveis”. (de Basto, 2021)

As inconformidades que possam existir nas declarações não conduzem, por si só, ao recurso à avaliação indireta. A substituição do sujeito passivo pela Administração Tributária para o apuramento da matéria coletável pode efetuar-se nos casos previstos no art.º 87.º n.º 1 da LGT. A aplicação dos métodos indiretos de determinação da matéria coletável resultantes da insuficiência de informação poderão ter em conta as “margens médias do lucro líquido sobre

as vendas e prestação de serviços ou compras e fornecimentos de serviços de terceiros”; “as taxas médias de rentabilidade de capital investido”; “os custos presumidos em função das condições concretas do exercício da atividade”, entre outros elementos presentes no art.º 90.º n.º 1 da LGT.

2.5.2. Fase de liquidação

Posteriormente ao cálculo da matéria coletável de determinado sujeito passivo, a Administração Tributária avança para a liquidação, fixando o valor do imposto através da aplicação das taxas à matéria coletável – obtendo a coleta –, bem como a aplicação das deduções à coleta e benefícios municipais para obtenção da coleta líquida – valor final do imposto exigível.

Existem quatro modalidades no âmbito da liquidação de imposto:

Liquidação administrativa/oficiosa – procedimento que resultará na determinação do imposto, de forma autónoma, pela Administração Tributária – art.º 75.º a art.º 78.º do CIRS; art.º 89.º n.º 1, al. b) do CIRC; art.º 88.º do CIVA. Dos casos que apresentem incongruências, falta de informação ou outro motivo que justifique a avaliação indireta dos rendimentos, resultará a liquidação oficiosa do imposto.

Autoliquidação – é no processo de autoliquidação de imposto que o próprio sujeito passivo determina o montante de imposto exigível. De seguida a Administração Tributária verifica a liquidação feita pelo sujeito passivo, pois esta possui natureza provisória – art.º 89.º n.º 1, al. a) do CIRC; art.º 27.º e art.º 41.º do CIVA.

Liquidação Corretiva – sempre que, por via das informações fornecidas à Autoridade Tributária ou que a mesma tenha acesso, for liquidado imposto inferior ao devido, manifesta-se uma necessidade de correção da liquidação. Esta surge através de uma nova liquidação realizada de forma oficiosa – art.º 89.º do CIRS; art.º 90.º n.º 1 al. b) e c) e art.º 99.º do CIRC; art.º 87.º e seguintes do CIVA.

Liquidação de anulação/substitutiva – esta representa o inverso da liquidação corretiva. A liquidação de anulação ocorrerá com vista a salvaguardar os interesses dos sujeitos passivos, ocorrendo sempre que verifica uma liquidação ilegal ou incorreta da responsabilidade dos serviços da Administração Tributária (art.º 93.º do CIRS; art.º 103.º do CIRC; art.º 98.º do CIVA).

2.5.3. Fase de cobrança

A fase final do procedimento de tributação, trata-se da cobrança do imposto devido pelo contribuinte – processo detalhado no capítulo VII do CPPT, no art. 78.º e nos artigos seguintes.

Apesar de definida como fase de cobrança, nesta poderá resultar uma restituição do imposto pago pelo contribuinte, caso seja superior ao imposto devido. A restituição ou reembolso do imposto ocorre principalmente no âmbito de aplicação do CIRS. Recorrendo ao exemplo dos rendimentos da categoria A – rendimentos do trabalho dependente –, o contribuinte estará, mensalmente, sujeito a retenção na fonte como previsto no art.º 98.º, no art.º 99.º e art.º 99.º - F do CIRS. Após a liquidação do imposto, se a coleta líquida apurada for inferior ao valor total das retenções na fonte do ano em tributação, o contribuinte terá direito ao reembolso do imposto.

Quando há lugar a cobrança de imposto, o pagamento pode ser voluntário ou estar sujeito a uma cobrança coerciva. Pagamento voluntário consiste no pagamento efetuado dentro do prazo estabelecido na lei – art.º 84.º do CPPT e Decreto-Lei 492/88 de 30 de dezembro¹.

O prazo para o pagamento do imposto difere de imposto para imposto, porém, sempre que prazo vence, iniciam-se as contabilizações dos juros de mora, nos termos do art.º 86.º do CPPT e art.º 44.º da LGT. A taxa é fixada de acordo com o disposto no art.º n.º 3 do Decreto-Lei 73/99, sendo a taxa atual aplicável de 5,997%, definida em 2023 através de aviso do IGTC n.º 177/2023, publicado no Diário da República, 2.ª série, parte G a 4 de janeiro. “Os juros de mora aplicáveis às dívidas tributárias são devidos até à data do pagamento da dívida” (art.º 44.º n.º 2 da LGT).

A Administração Tributária avança para o processo de execução fiscal previsto no art.º 103.º da LGT e nos art.ºs 148.º e seguintes do CPPT, quando os prazos de pagamento voluntário não sejam cumpridos. Os atos de execução fiscal são da competência dos órgãos regionais da área de domicílio do devedor.

O executado dispõe de trinta dias, a contar da data em que é citado para requerer a dação em pagamento de modo a evitar o prosseguimento da execução – pagamento de prestação

¹ Regulamento de cobranças e reembolsos

diferente da devida, mesmo que superior, para que o credor obtenha a satisfação do seu crédito; esta prestação só exonera o devedor no caso do credor dar o seu assentimento.

O processo de execução fiscal é detalhado no organograma seguidamente apresentado:

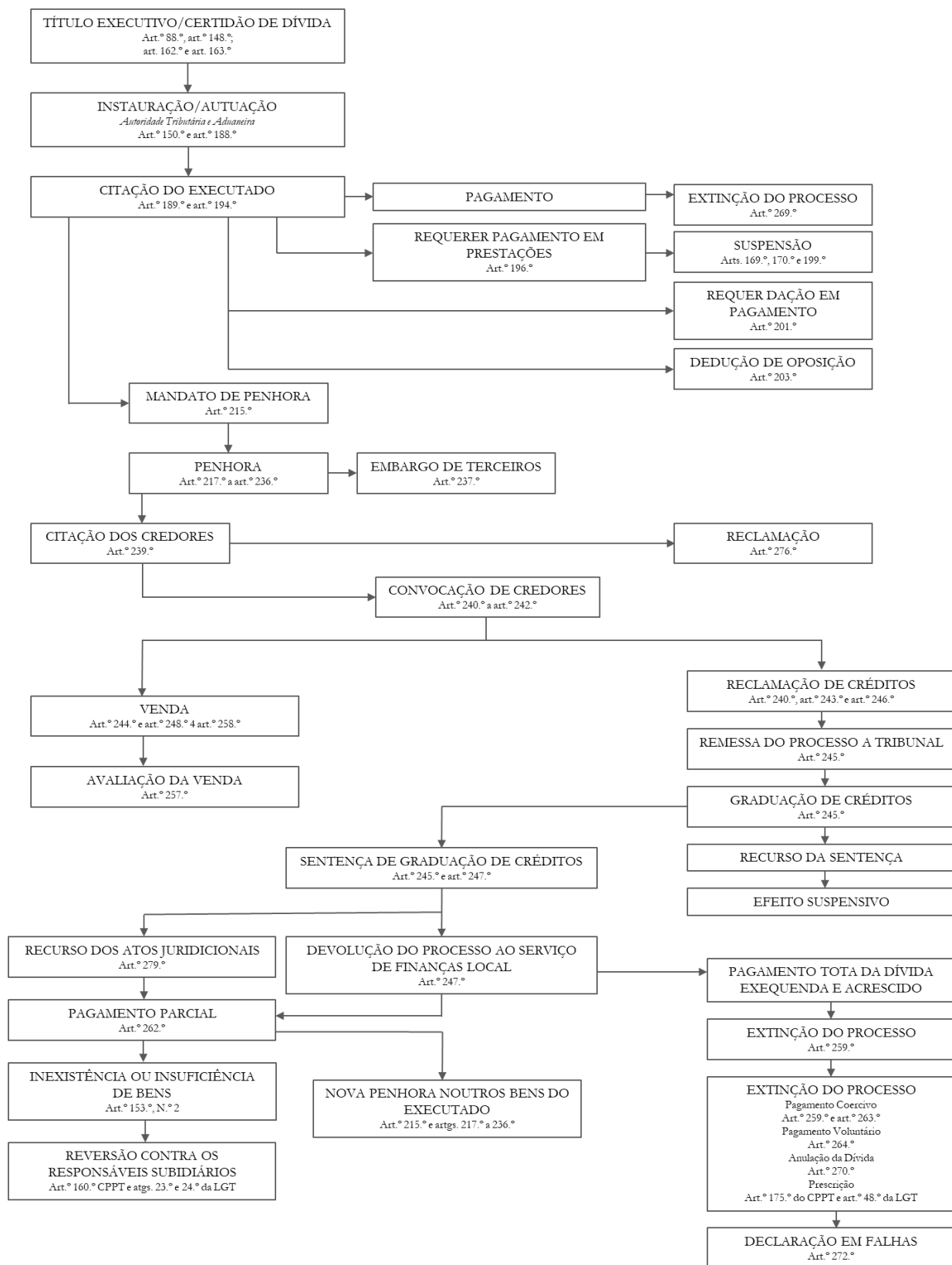


Figura 1 - Estrutura de tramitação do processo de execução fiscal (Fonte: Direito Tributário 2023, Anotado e Remissivo)

3. A evasão fiscal

3.1. As causas da evasão fiscal

A evasão fiscal tem uma natureza complexa, por ser influenciada por diversos fatores e por geralmente ocorrerem apesar dos esforços governamentais – ainda que resulte na redução da evasão fiscal. Um dos estudos de destaque foi levado a cabo por Allingham e Sandmo (1972), que desenvolveu uma análise teórica aprofundada sobre a evasão fiscal. Os autores sustentaram que a decisão de evadir é influenciada pelo nível de fiscalização e pelas sanções impostas, destacando a necessidade de um equilíbrio entre os benefícios decorrentes da evasão fiscal e o risco associado à sua prática. No mesmo artigo é referenciada a natureza do imposto quanto à resistência à evasão fiscal, sendo os impostos sobre os rendimentos mais propensos a declarações subavaliadas, enquanto impostos sobre o consumo são mais resistentes à evasão fiscal.

Além das considerações de natureza económica, os estudos também têm investigado a relação entre ética e cumprimento fiscal, Alm e Torgler (2011) examinaram a importância da moralidade na decisão dos contribuintes de cumprir as suas responsabilidades fiscais. Os investigadores identificaram que a percepção de um sistema tributário justo e a crença na importância de agir de maneira ética desempenham um papel crucial no cumprimento voluntário.

Outros estudos enfatizaram a relevância de fatores sociais e psicológicos no cumprimento fiscal. Alm, Sanchez e de Juan (1995) ressaltaram a influência de fatores não económicos – como normas sociais e percepção de justiça - no comportamento dos contribuintes. A confiança na administração tributária e o entendimento de um tratamento justo por parte das autoridades fiscais emergiram como elementos que influenciam a disposição dos contribuintes em cumprir as obrigações fiscais (Feld & Frey, 2022).

A psicologia económica do comportamento tributário também foi objeto de estudo. Kirchler (2007) explorou a importância das normas sociais e das atitudes em relação aos impostos, destacando a relevância dos fatores cognitivos, emocionais e sociais que influenciam o cumprimento tributário.

Além desses fatores, a eficácia da Administração Tributária e a estrutura do sistema tributário também desempenham um papel na evasão fiscal. Pommerehne e Weck-Hannemann (1996)

investigaram a relação entre as taxas de imposto, a administração tributária e a evasão fiscal na Suíça, identificando que um sistema tributário mais simples e uma administração mais eficiente contribuem para a redução da evasão fiscal.

Estudos experimentais também foram conduzidos para examinar o comportamento dos contribuintes em relação ao cumprimento das obrigações fiscais, Slemrod, Blumenthal e Christian (2001) realizaram uma experiência no estado do Minnesota, nos Estados Unidos da América, para avaliar a resposta dos contribuintes diante de um aumento na probabilidade de auditoria. Os resultados obtidos evidenciaram que a percepção de um maior risco de detecção está associada a um maior cumprimento tributário.

Resumidamente, os fatores que influenciam a ocorrência de evasão fiscal dividem-se entre fatores económicos – origem dos rendimentos; penalização e probabilidade de auditoria –, fatores comportamentais, psicológicos e sociológicos – equidade fiscal; influência social; moral tributária; complexidade do sistema fiscal; educação e conhecimento fiscal; preferência por diferentes tipos de impostos – e fatores políticos – instabilidade legislativa; incerteza do sistema fiscal; qualidade da governação (Pinto, Cruz, & Abrunheiro, 2014).

3.2. Mecanismos de combate à evasão fiscal

A evasão fiscal representa um desafio significativo para os governos em todo o mundo, levando a perdas substanciais de receita e comprometendo a equidade e a eficiência do sistema tributário. Para combater esse fenómeno, é crucial implementar estratégias eficazes que desencorajem a evasão e promovam o cumprimento das responsabilidades tributárias. De seguida, exploro as principais formas de reduzir e combater a evasão fiscal, com base em estudos e pesquisas académicas relevantes.

Reforço da fiscalização:

Uma das abordagens mais comuns para combater a evasão fiscal é o recurso às auditorias, reforçando a fiscalização das atividades tributárias. Diversos estudos demonstraram que o aumento da probabilidade de deteção de incumprimentos fiscais está associado a uma menor tentativa de evasão (Allingham & Sandmo, 1972).

No ano 1995, um estudo nos Estados Unidos da América concluiu que a pressentimento de detecção de incumprimento fiscal afeta o comportamento dos contribuintes, nomeadamente aqueles que obtêm rendimentos por conta própria. Em conformidade com o estudo já mencionado anteriormente de Slemrod, Blumenthal & Christian, de 2001, nem todos os contribuintes alteram o seu comportamento face à informação de que seriam auditados: Alguns acreditam que as auditorias já ocorreriam anualmente a todas as suas declarações, outros temem que declarar rendimentos omitidos possa expor um histórico de incumprimento, sendo que alguns contribuintes assumem inclusive que a autoridade fiscal não é capaz de detetar os rendimentos que não declaram.

Deste modo, mais eficaz que insinuar a possibilidade de ocorrer uma auditoria, seria o investimento em recursos humanos e tecnológicos para permitir a realização de auditorias fiscais mais frequentes e eficientes para desencorajar a evasão fiscal. (Alm & Torgler, 2011). O recurso a tecnologias avançadas e inspetores exaustivamente formados facilita a identificação de padrões de evasão e comportamentos suspeitos, desempenhando um papel fundamental na fiscalização e combate à evasão fiscal. O cruzamento de informação também contribuiu para o fortalecimento do processo de auditoria.

Promoção de transparência e troca de informações:

A cooperação internacional é fundamental na luta contra a evasão fiscal. Acordos de cooperação e tratados bilaterais permitem a partilha de informações financeiras relevantes entre países, facilitando a identificação de práticas evasivas (OCDE, 2017).

A transparência em paraísos fiscais também se tornou uma preocupação. Os paraísos fiscais oferecem aos investidores estrangeiros uma tributação extremamente baixa ou nula, cativando assim a abertura de contas bancárias nesses territórios. Porém, a principal preocupação prende-se com a falta de divulgação de informação por parte das instituições bancárias que permitam impedir o uso dos paraísos fiscais como meio para a evasão fiscal. Desta forma torna-se necessário pressionar os países classificados como paraísos fiscais para que adotem medidas de transparência e divulguem informações financeiras relevantes, podendo ajudar a reduzir a evasão fiscal facilitada por esses mesmos territórios.

Simplificação do sistema tributário:

A complexidade do sistema tributário pode dificultar o cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente para o contribuinte que não remete o preenchimento das suas declarações para profissionais especializados. Simplificar a legislação fiscal e reduzir a burocracia dos processos são eficazes para promover o cumprimento. Pommerehne e Weck-Hannemann (1996) concluíram que o respeito pelas instituições governamentais possui um maior impacto na redução da evasão fiscal. Parte deste respeito advém da forma como as instituições encaram o contribuinte. Assim, as instituições devem ter o contribuinte como um cliente, ao invés de um potencial criminoso. A simplificação do sistema fiscal e a redução da burocracia fornece um melhor serviço ao cliente – o contribuinte –, potenciando o seu respeito pela instituição (Alm & Torgler, 2011).

Redução da carga fiscal:

A carga fiscal tem impacto na evasão fiscal, sendo importante a conciliação entre a arrecadação do imposto e os benefícios atribuídos ao contribuinte. Estudos empíricos demonstram que a carga fiscal pode influenciar os níveis de evasão fiscal. Quanto ao impacto da carga fiscal, inúmeros estudos foram realizados ao longo de décadas. (Laffer, 2004) foi capaz de aprofundar um conceito antigo da correlação das variações das taxas de imposto na arrecadação de receita fiscal pelo Estado. A *curva de Laffer*, conceito inicialmente apresentado na década de 70, segue modelos já existentes, como a *Modern Portfolio Theory* de Harry Markowitz, em 1952, que lhe valeu o prémio nobel da economia. Estes modelos pretendem demonstrar graficamente o ponto de otimização entre duas variantes, no caso de Laffer, o valor ideal da carga fiscal para a maximização de imposto arrecadado pelo Estado. O efeito apresentado pela *curva de Laffer* é que o aumento da taxa de imposto, em certo momento, deixa de ser favorável à economia e ao Estado, gerando assim uma perda de receita fiscal.

O resultado dessa perda de receita é justificado com o crescimento da economia subterrânea, por tornar-se mais vantajoso para os agentes económicos não declarar parte dos rendimentos

obtidos com vista ao pagamento de menos imposto. Esta prática da evasão fiscal que impacta negativamente a receita ocorre quando ultrapassado o ponto de otimização da *curva de Laffer*, como concluiu Stuart (1981) no seu estudo do crescimento das taxas de imposto sobre o rendimento na Suécia.

Consciencialização e Educação:

A consciencialização da população sobre a importância dos impostos e os danos causados pela evasão fiscal pode ser essencial para promover uma cultura de respeito pelo sistema fiscal. Campanhas que reforçam o cumprimento das obrigações fiscais, destacando o impacto orçamental e nos serviços prestados pelo Estado, e consciencializando a população para os benefícios sociais e a responsabilidade cívica que advém do pagamento de impostos (Alm & Torgler, 2011).

A educação é uma das principais bases sociais, e a educação financeira não deve ser negligenciada. A introdução de educação financeira e fiscal no ensino secundário pode aumentar a compreensão dos jovens sobre o papel dos impostos na sociedade e incentivar o cumprimento das obrigações fiscais no futuro.

Em 2020, um estudo de Leora Kappler e Annamaria Lusardi intitulado *Financial literacy and financial resilience: Evidence from around the world* partilhado pelo Banco Central Europeu, divulgou um ranking dos países da União Europeia com base na literacia financeira da população. Portugal apresenta-se como o país com a população com menor literacia financeira.

Promoção da ética e da responsabilidade social

Promover uma cultura de responsabilidade fiscal e ética é fundamental no âmbito da redução da evasão fiscal.

3.3. Educação e a compreensão do sistema fiscal

3.3.1. A simplificação do sistema fiscal

A simplificação do sistema fiscal é uma medida estratégica e relevante no combate à evasão fiscal e na promoção do cumprimento fiscal. Estudos têm destacado que sistemas tributários complexos e confusos podem gerar dificuldades e incertezas para os contribuintes, tornando o cumprimento das obrigações fiscais uma tarefa árdua e propícia a erros (Feld & Frey, 2022; Kirchler, 2007). A multiplicidade de alíquotas, deduções e exceções e outros detalhes excessivos podem abrir brechas para a evasão fiscal (Slemrod, 2007), mesmo que esta ocorra pela dificuldade de interpretação da lei pelos contribuintes.

Dessa forma, a simplificação do sistema fiscal visa tornar as leis e regulamentações tributárias mais claras, transparentes e acessíveis aos contribuintes, facilitando a compreensão das obrigações fiscais e o correto cumprimento das mesmas. Estudos têm ressaltado que sistemas fiscais mais simples e transparentes tendem a aumentar o cumprimento voluntário dos contribuintes (Alm, Sanchez, & de Juan, 1995; Torgler, 2003). Ao simplificar o sistema, os governos podem reduzir a complexidade burocrática e administrativa, diminuir os custos do cumprimento fiscal e administrativo para os contribuintes e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência da arrecadação tributária (Keen & Simone, 2004) (Lopes & Santos, 2013).

Além disso, um sistema fiscal simplificado pode contribuir para aumentar a confiança dos contribuintes no governo e nas instituições públicas, fortalecendo o vínculo entre o Estado e a sociedade (OCDE, Enhancing the effectiveness of External Support in building tax capacity in developing countries, 2016). A percepção de um sistema tributário justo e eficiente pode aumentar a disposição dos contribuintes em cumprir suas obrigações fiscais de forma voluntária (Alm & Torgler, 2011).

Assim, a simplificação do sistema fiscal emerge como uma importante estratégia para melhorar a arrecadação de receitas, combater a evasão fiscal e promover uma maior justiça e equidade no sistema tributário. Medidas como a redução do número de alíquotas, a eliminação de deduções complexas e a criação de regras mais claras e objetivas podem contribuir significativamente para tornar o sistema fiscal mais simples e eficiente (OCDE, 2016).

Assim, a simplificação do sistema fiscal representa uma abordagem essencial para promover o cumprimento fiscal, fortalecer a arrecadação de receitas e combater a evasão fiscal. Ao

tornar as regras mais acessíveis e transparentes, os governos podem criar um ambiente propício para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, enquanto reduzem a incidência de práticas evasivas. Porém, a simplificação deve ser acompanhada de esforços no domínio da educação fiscal, visando informar e consciencializar os contribuintes sobre as suas obrigações fiscais. Uma educação fiscal efetiva pode contribuir para a construção de uma relação mais harmoniosa e colaborativa entre os contribuintes e o Estado, promovendo a justiça fiscal e o desenvolvimento económico e social do país.

3.3.2. O papel da educação financeira e fiscal

A capacidade de um indivíduo gerir as suas próprias finanças pode ser considerado um dos mais básicos conceitos de literacia financeira (Remund, 2010). Porém, a definição de literacia financeira é bem mais complexa e controversa junto da comunidade financeira, incluindo autores que não se atrevem a atribuir uma definição exata do termo “*literacia financeira*” (Hung, Parker, & Yoong, 2009; Santini, Ladeira, Mette, & Ponchio, 2019).

Apesar de dificuldade na definição da literacia financeira junto de especialistas, é possível delinear o conceito mais próximo que os estudos realizados alcançaram. A literacia financeira divide-se em duas categorias: uma categoria relacionada ao *conhecimento* financeiro e uma categoria de capacidade de *aplicação* desses conhecimentos (Huston, 2010). Existem ainda duas subcategorias de *conhecimento* e três de *aplicação* que especificam as capacidades e os níveis de literacia de um indivíduo (Remund, 2010).

O conhecimento dos conceitos financeiros (conhecimento) – os níveis de conhecimento teórico e técnico em finanças pode ser básico até ao avançado, de qualquer modo o seu conhecimento é a base para o desenvolvimento de literacia financeira (Braunstein & Welch, 2002).

Habilidade de comunicação sobre Finanças (conhecimento) – como aponta Remund (2010), estudos avançam para uma visão mais prática da literacia financeira, focando-se na competência do indivíduo em colocar em prática todo o seu conhecimento (Fox, Bartholomae, & Lee, 2002). A habilidade de comunicação sobre finanças pode relacionar-se com a colocação em prática de conhecimentos financeiros ou como uma extensão do conhecimento, tratando-se assim de uma transmissão do conhecimento financeiro.

Aptidão para gerir as finanças pessoais (aplicação) – definições conceituais da aptidão de gerir finanças pessoais incluem a capacidade de acompanhar os recursos financeiros e

despesas, abrir contas e solicitar empréstimos, contratar seguros, comparar ofertas e planejar necessidades financeiras futuras (Emmons, 2005). É importante reconhecer que a literacia financeira vai além de conhecimentos teóricos, envolvendo a habilidade para tomar decisões financeiras informadas e planejar o futuro financeiro.

Habilidade de tomar decisões financeiras apropriadas (aplicação) – complementando a subcategoria anterior, a literacia financeira inclui o *know-how* para efetuar escolhas financeiras bem fundamentadas, levando em consideração os recursos limitados e as necessidades pessoais de cada indivíduo (Jump\$tart Coalition for Personal Financial Literacy, 2008; Rhine & Toussaint-Comeau, 2002). A tomada de decisões financeiras requer habilidades de pensamento crítico sobre cada opção. (Kozup & Hogarth, 2008).

Confiança para planejar eficazmente as necessidades financeiras futuras (aplicação) – enquanto alguns estudos acadêmicos não incluem a confiança no conceito de literacia financeira, outros estudos apontam a confiança no planejamento financeiro como essencial. O programa Wi\$eUp, desenvolvido pelo Departamento do Trabalho dos Estados Unidos², procura orientar jovens mulheres, ajudando-as a melhorar as suas habilidades financeiras. O Wi\$eUp enfatiza a importância de desenvolver hábitos de poupança responsável, enquanto outros acadêmicos presumem que o planejamento é consequência da melhoria da literacia financeira. Remund (2010) apresenta que a confiança no planejamento financeiro é relevante para a segurança financeira de longo prazo, ao passo que a habilidade na tomada de decisão é o facto mais relevante para o curto prazo.

Em suma, para os especialistas, a literacia financeira exige uma maior capacidade e habilidade de decisões financeiras e planejamento estratégico do que limitar-se apenas ao conhecimento financeiro.

Contudo, não é possível excluir em toda a linha a importância do simples conhecimento financeiro, dado que tomar decisões e efetuar planejamento sem conhecimento básico não é possível. Deste modo, podemos delinear a existência de diversos níveis de literacia financeira, que poderá iniciar-se pelos conhecimentos básicos até ao conhecimento avançado acompanhado com altas habilidades de recurso prático.

² U.S. Department of Labor

O Banco Central Europeu publicou em 2022 dados sobre a literacia financeira em diversos países europeus, com um estudo focado apenas no conhecimento financeiro.

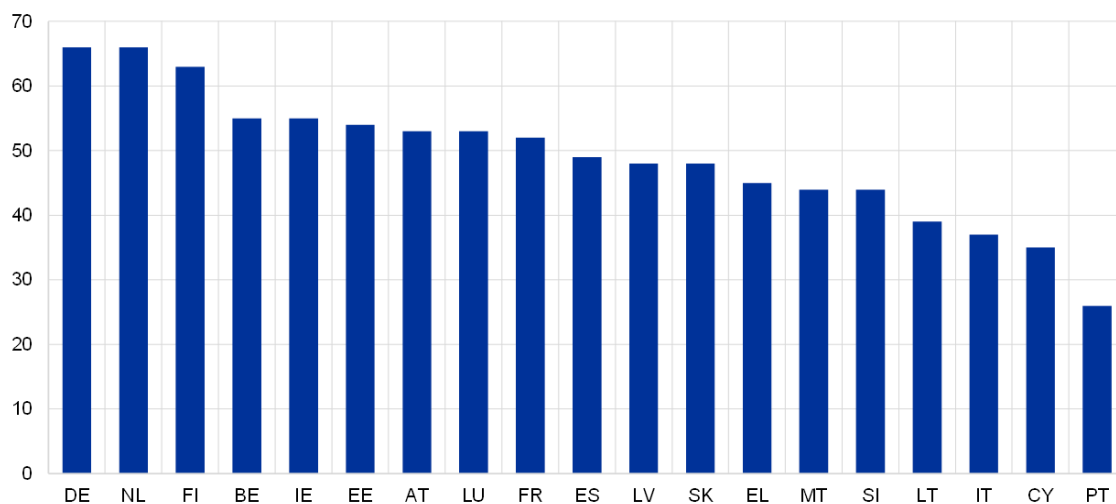


Figura 2 – Financial Literacy of the General Public by Euro Area Member State (Fonte: Kappler, L. & Lusardi, A. (2020))

O gráfico da autoria de Kappler, L. e Lusardi, A. (2020) é baseado na percentagem da amostra que respondeu corretamente a pelo menos três das cinco questões financeiras colocadas. Alemanha, Países Baixos e Finlândia encontram-se com uma assertividade nas questões sobre diversificação de risco, inflação, aritmética e juros compostos acima dos 60%. Portugal, com uma assertividade de 25% - menos de metade dos três melhores países -, classifica-se como o país alvo desta investigação com o menor índice de literacia financeira da população. Também por parte da União Europeia, uma investigação concluiu que 18% dos cidadãos europeus possuem um elevado nível de literacia financeira, 64% um nível médio e 18% nível baixo de literacia financeira, considerando diversas componentes.

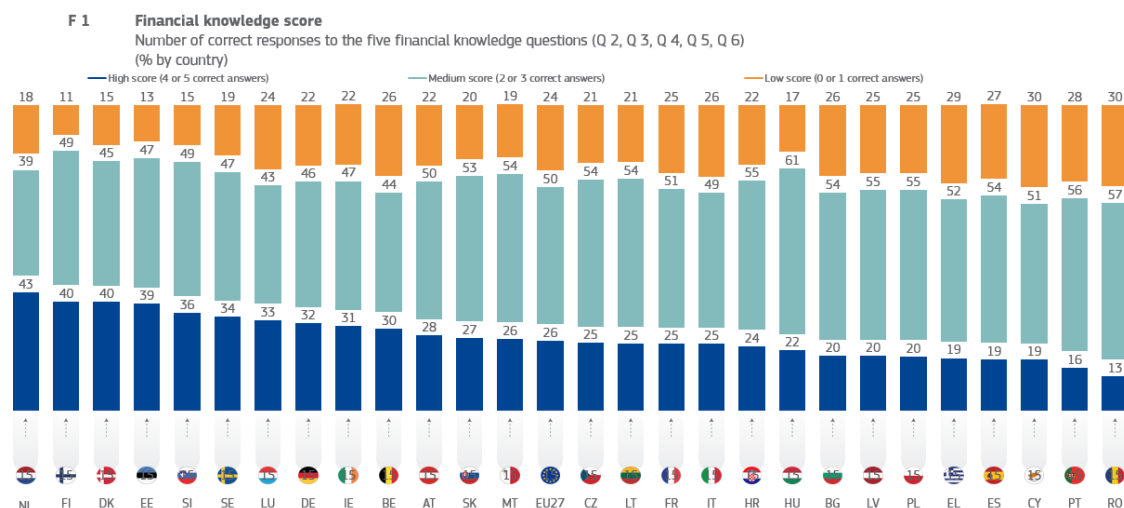


Figura 3 - Financial Knowledge Score (European Commission 2023)

No âmbito da componente de conhecimento financeiro, a investigação utilizou um sistema de cinco questões, sendo atribuídas pontuações para o número de repostas acertadas corretamente. O ranking, determinado em função da percentagem de cidadãos com a mais alta pontuação, atribui a Portugal o penúltimo lugar – apenas a Roménia se encontra abaixo -, com apenas 16%, 10 pontos percentuais abaixo da média europeia e mais de 63% inferior à classificação dos Países Baixos. Portugal também se encontra como o quarto país com menor pontuação considerando a pontuação média. O destaque da investigação são os quatro países com melhor desempenho, os Países Baixos – com 43%, a Finlândia e a Dinamarca – ambas com 40% - e a Estónia com 39% - segundo país com menor percentagem de *low score*.

Um baixo índice de conhecimento financeiro tem diversos impactos na sociedade portuguesa e resulta num menor conhecimento do funcionamento da economia e do impacto das medidas políticas; uma menor compreensão da orçamentação do Estado – receitas/despesas correntes e receitas/despesas de investimento – e, consequentemente, da importância dos impostos e do cumprimento das obrigações fiscais. Os estudos realizados em Portugal não efetuam uma ligação direta entre a educação financeira e a educação fiscal. Apesar do conhecimento fiscal estar relacionado com a complexidade fiscal, as funções profissionais que o contribuinte exerce e a sua educação, poderá assumir-se que uma maior educação financeira implica um maior conhecimento fiscal.

Os contribuintes estão sujeitos a uma posição mais favorável ao cumprimento fiscal, quando possuem um nível de conhecimento fiscal mais elevado (Chan, Trouman, & O'Bryan, 2000)

(Richardson, 2006). Outros estudos também comprovam a correlação positiva entre o conhecimento e a consciência fiscal e o cumprimento dos impostos (Saad, 2014) ou, do ponto de vista do incumprimento, que a população com menor conhecimento fiscal incorre em incumprimento fiscal, tanto voluntário como não intencional (McKerchar, 2002), alcançando a mesma conclusão.

Verificada a associação entre conhecimento financeiro e tributário com a menor evasão fiscal, o investimento na consciencialização e na educação do cidadão merece a devida atenção – mantendo a importância de outros mecanismos de combate.

Atualmente a educação obrigatória em Portugal divide-se em duas etapas, o ensino básico e o ensino secundário. O ensino básico, com a duração de nove anos, e três ciclos caracteriza-se por ser homogênea, dada a formação não permitir vias diferenciadas. Inúmeros objetivos, tais como “proporcionar a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos ou a inserção do aluno em esquemas de formação profissional [...]”, “proporcionar a aquisição de atitudes autónomas, visando a formação de cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente intervenientes na vida comunitária”, “assegurar que nesta formação sejam equilibradamente inter-relacionados o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano”, entre outros, estão definidos na Lei de Bases da Educação. Ainda que a Lei de Bases assuma a formação cívica dos estudantes, nas *orientações de gestão curricular e nas metas curriculares* não existem planeamentos curriculares para a educação financeira e fiscal dos jovens estudantes.

No Ensino Secundário encontra-se uma oferta formativa mais alargada – decisão autónoma das escolas -, como cursos científico-humanísticos, cursos tecnológicos, cursos artísticos e cursos profissionais. As *Orientações de gestão curricular e as metas curriculares* no ensino secundário seguem o “favorecimento da integração das dimensões teórica e prática dos saberes [...]”, a “transversalidade da educação para a cidadania [...]” e uma oferta formativa que tenha em conta as “necessidades de desenvolvimento individual e as exigências impostas por estratégias de desenvolvimento do País”. Apesar disso, o planeamento curricular do ensino secundário não incluiu instruções nas áreas fiscais e financeiras transversais a todos os jovens – apenas estudantes de economia adquirem alguns conhecimentos.

A necessidade de investimento em educação financeira e fiscal para os mais jovens ainda não é uma realidade no sistema educacional em Portugal, contudo alguns projetos implementados noutros países poderão servir de base para a reforma da educação.

A Estónia, país do báltico, iniciou um projeto que visa proporcionar o desenvolvimento da literacia financeira dos mais jovens através do sistema educacional. Nos gráficos acima apresentados verificou-se uma elevada literacia financeira dos Estonianos, sendo possível uma análise do nível de literacia financeira nos mais jovens através do PISA (*Programme for International Student Assessment*). O PISA, atualmente orientado pela OCDE, pretende avaliar o desempenho escolar dos mais jovens, com vista à melhoria das políticas educacionais. Realizado desde o ano 2000, o ranking de literacia financeira foi, pela primeira vez, introduzido no estudo de 2012.

Em 2012, a pontuação obtida pela Estónia foi 529, sendo o país na terceira melhor posição entre os países/regiões cuja performance em literacia financeira foi analisada. A pontuação, acima da média da OCDE (500), apenas é superada por Shanghai (China) com 603 e pela comunidade flamenga (Bélgica) com 541.

	Performance in financial literacy				Relative performance in financial literacy, compared with students around the world with similar performance in mathematics and reading
	Mean score in PISA 2012	Share of lowest performers (Level 1 or below)	Share of top performers in financial literacy (Level 5 or above)	Gender difference (Boys - Girls)	
	Mean score	%	%	Score dif.	Score dif.
OECD average-13	500	15.3	9.7	1	2
Shanghai-China	603	1.6	42.6	-1	0
Flemish Community (Belgium)	541	8.7	19.7	11	9
Estonia	529	5.3	11.3	-3	5
Australia	526	10.4	15.9	-3	18
New Zealand	520	16.1	19.3	3	12
Czech Republic	513	10.1	9.9	6	19
Poland	510	9.8	7.2	3	2
Latvia	501	9.7	4.6	-11	1
United States	492	17.8	9.4	1	1
Russian Federation	486	16.7	4.3	1	14
France	486	19.4	8.1	-6	-24
Slovenia	485	17.6	5.8	-8	-8
Spain	484	16.5	3.8	6	4
Croatia	480	16.5	3.8	5	2
Israel	476	23.0	8.5	-6	-5
Slovak Republic	470	22.8	5.7	-3	2
Italy	466	21.7	2.1	8	-14
Colombia	379	56.5	0.7	0	-5

Figura 4 - Performance in Financial Literacy (Fonte: OECD, PISA 2012 Database, Tables VI.2.1, VI.2.2, VI.2.3 and VI.3.1.)

Até 2018, a Estónia subiu 18 pontos, alcançando o primeiro lugar do ranking com uma pontuação de 547. É neste estudo que Portugal é avaliado pela primeira vez, obtendo uma pontuação de 505, igual à média dos países da OCDE estudados. No entanto, a percentagem de estudantes de nível 5 em Portugal é de 8,3%, inferior à média da OCDE – 10,5% - e bem abaixo da Estónia, com 19% dos jovens classificados com o nível 5.

	Mean score in PISA 2018	"Share of low achievers (below Level 2)"	"Share of top performers (Level 5)"	Relative score ¹ after accounting for performance in mathematics and reading
	Mean score	%	%	Mean score
OECD average	505	14.7	10.5	2
Estonia	547	5.3	19.0	16
Finland	537	9.9	19.9	14
Canadian provinces	532	8.8	16.7	4
Poland	520	9.5	11.8	-3
Australia	511	15.6	14.1	4
United States	506	16.0	12.4	5
Portugal	505	14.0	8.3	1
Latvia	501	10.6	6.1	1
Lithuania	498	14.2	7.7	7
Russia	495	14.4	6.3	-1
Spain	492	15.0	5.7	m
Slovak Republic	481	21.2	7.2	-9
Italy	476	20.9	4.5	-17
Chile	451	30.2	3.0	5
Serbia	444	33.2	2.5	-15
Bulgaria	432	38.5	2.4	-10
Brazil	420	43.6	1.9	12
Peru	411	46.4	1.4	-3
Georgia	403	49.8	0.7	-3
Indonesia	388	57.4	0.3	-3

Figura 5 - Financial Performance in Financial Literacy (Fonte: OECD, PISA 2018 Database, Tables IV.B1.2.1, IV.B1.2.3, IV.B1.2.4 and IV.B1.2.8.)

Apesar de Portugal ter conquistado uma adequada pontuação, os níveis de alta literacia financeira são consideravelmente reduzidos, demonstrando posteriormente o impacto no conhecimento financeiro na fase adulta. A inexistência da educação financeira e fiscal integrada no sistema educacional não permite um forte conhecimento, mais complexo, necessário na idade adulta. Analisando os dados do PISA, 94% dos jovens assumem que adquirem conhecimento financeiro através dos pais e 83% através da internet. Na Estónia, país com maior pontuação no PISA 2018 e o quarto com melhor classificação na fase adulta entre os países da União Europeia, 68,3% dos jovens admitem que adquirem conhecimentos financeiros através de tópicos nas aulas de matemática, sendo estes os que obtêm os melhores resultados do teste (OCDE, 2020).

A diferença entre Portugal e Estónia prende-se com o sistema educacional, dado que a Estónia é pioneira na educação financeira dos mais jovens. Comparativamente com as *orientações de gestão curricular e as metas curriculares* em Portugal, o *currículo nacional para as escolas básicas* na Estónia inclui no seu programa o desenvolvimento de competências de aplicação da educação financeira no ensino básico. (Vabariigi Valitsus, 2011).

Outros países, como a Dinamarca – terceira posição no estudo da UE -, Finlândia – segunda posição - e Suécia – sexta posição - são, a par da Estónia, países que abraçaram a iniciativa de inclusão da educação financeira nos jovens.

Dinamarca – implementação de estudos sobre educação e emprego no ensino básico, programas da competência municipal para a educação financeira nos jovens até aos 25 anos (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022) (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019).

Desde 2016, a organização da *Danish Money Week*, integrante no programa da *Global Money Week* da OCDE, realizada anualmente também em Portugal. Na Dinamarca, este programa é parte obrigatória do currículo escolar dos jovens do 7.º ao 9.º ano e com o objetivo de ensinar os mais jovens sobre orçamentos, poupanças, comparação de diferentes tipos de empréstimos, funcionamento dos bancos e do circuito económico, entre outros conhecimentos aprofundados.

Finlândia – no ensino básico a Finlândia define, para os jovens, a aquisição de conhecimentos na área da economia e tecnologia, promovendo a gestão quotidiana dos alunos e desenvolvendo competências que contribuam para a formação de excelentes profissionais (Opetus- ja Kulttuuri-ministeriö, 2012). Tanto o ensino básico como secundário têm inclusive um grande foco no desenvolvimento de jovens empreendedores (Opetus- ja Kulttuuri-ministeriö, 2014).

Suécia – o posicionamento como um dos países europeus com melhor índice de literacia financeira demonstra o esforço dos países nórdicos em matéria financeira. A Suécia inclui as finanças pessoais no ensino básico até ao primeiro ano do ensino médio, inclusive. O ensino é feito através de disciplinas de estudos sociais – aprendizagem sobre rendimentos, despesas, ativos e passivos do agregado familiar; direito do consumidor e finanças afetadas pelas mudanças económicas -, bem como a resolução de problemas relevantes para as finanças pessoais nas aulas de matemática (Skolverket, 2022).

Embora alguns países europeus tenham avançado na implementação da educação financeira no sistema educacional, Portugal ainda enfrenta desafios nessa área.

4. Implicações para os decisores políticos

A complexidade fiscal e a educação financeira deficitária configuram-se como obstáculos sistémicos à tomada de decisões financeiras informadas pelos cidadãos, bem como para a sua compreensão das decisões políticas. Esta problemática desencadeia um conjunto de consequências socioeconómicas negativas com implicações nos decisores políticos, influenciando significativamente a formulação e implementação de políticas económicas.

Os sistemas fiscais, quando complexos, contribuem para o desenvolvimento de dificuldades na previsão e resposta a mudanças económicas, tornando desafiadora a gestão eficaz das políticas fiscais. A simplicidade, aliada a índices de maior literacia financeira, facilitam a implementação de reformas propostas pelos decisores políticos – foi conduzida uma pesquisa sobre a necessária reforma do sistema de pensões na Itália (Fornero & Lo Prete, 2023). As políticas de reforma propostas serão melhor aceites em populações que compreendem as implicações das reformas e que estas podem envolver um sacrifício presente para obter um benefício futuro (Lusardi & Messy, 2023), reduzindo a resistência e aumentando a eficácia das mudanças necessárias (Banks, Carvalho, & Perez-Arce, 2019). Também Streeter (2022) indica que a complexidade do sistema fiscal pode perturbar a eficácia das políticas públicas ao dificultar a compreensão e adesão por parte dos cidadãos, mas também para os próprios decisores políticos. Tal ocorre pela dificuldade de prever os impactos económicos de novas políticas, resultando em reformas menos eficazes. Ademais, um robusto índice de literacia financeira permitirá uma maior perceção dos benefícios a longo prazo das reformas propostas.

5. Conclusão

A conclusão deste estudo aponta que a elevada complexidade fiscal, aliada a baixos níveis de literacia financeira, constitui um obstáculo significativo para a compreensão adequada do sistema tributário, comprometendo, por consequência, o cumprimento voluntário por parte dos contribuintes. Conforme destacado por (Alm & Torgler, 2011), a ética e a moral fiscal desempenham um papel relevante, mas a falta de conhecimento aprofundado sobre as obrigações fiscais tende a exacerbar a não conformidade. Tal como defendido por (Allingham & Sandmo, 1972), a evasão fiscal pode ser teoricamente explicada pela ponderação entre os custos de cumprimento e os potenciais benefícios de evasão, sendo a literacia fiscal um fator decisivo para reduzir esta balança a favor da conformidade.

A literacia financeira, como demonstram (Banks, Carvalho, & Perez-Arce, 2019), contribui para uma maior capacidade de decisão racional no campo económico, incluindo o comportamento fiscal. No entanto, o baixo nível de literacia, sobretudo em países com sistemas fiscais complexos, como exposto por (Saad, 2014), afeta a compreensão das regras fiscais, dificultando o cumprimento voluntário.

Neste contexto, países nórdicos e bálticos destacam-se como exemplos onde existem mais evidências de um esforço consistente para educar as novas gerações sobre questões fiscais e de literacia financeira em geral. Como mostram as iniciativas dos ministérios da educação da Dinamarca (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022) e da Estónia (Vabariigi Valitsus, 2011), a inclusão de temas relacionados à literacia financeira e fiscal nos currículos escolares contribui para o desenvolvimento de cidadãos mais conscientes e propensos a cumprir voluntariamente as suas obrigações fiscais.

Em suma, para alcançar um maior nível de cumprimento fiscal voluntário, é crucial que os governos adotem políticas que simplifiquem os sistemas tributários e, paralelamente, promovam a educação financeira desde cedo. O exemplo dos países nórdicos e bálticos pode servir de guia para implementar reformas educacionais que melhorem a compreensão fiscal das populações, promovendo uma cultura de cumprimento fiscal mais robusta.

Bibliografia

- Allingham, M., & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1, 323-338.
- Alm, J., & Torgler, B. (2011). Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, 635-651.
- Alm, J., Sanchez, I., & de Juan, A. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *KYKLOS*, 3-18.
- Banks, J., Carvalho, L. S., & Perez-Arce, F. (2019). Education, Decision-Making, and Economic Rationality. *The Review of Economics and Statistics*, 428-441. doi:https://doi.org/10.1162/rest_a_00785
- Børne- og Undervisningsministeriet. (25 de 05 de 2019). *Børne- og Undervisningsministeriet*. Obtido de Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/608>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (05 de 10 de 2022). *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen*. Obtido de Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1396>
- Braunstein, S., & Welch, C. (2002). Financial Literacy: An Overview of Practice, Research and Policy. *Federal Reserve Bulletin*, 88 (448), 445-457.
- Chan, C. W., Trouman, C. S., & O'Bryan, D. (2000). An Expanded Model of Taxpayer Compliance: Empirical Evidence from the United States and Hong Kong. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 9 (2), 83-103.
- de Basto, J. X. (2021). *O princípio da tributação do rendimento real e a Lei Geral Tributária*. Lisboa: Instituto Superior de Gestão.
- Emmons, W. (2005). Consumer-Finance Myths and Other Obstacles to Financial Literacy. *St. Louis University Public Law Review*, 24, 335-362.
- European Commision. (2023). *Flash Eurobarometer 525 - Monitoring the Level of Financial Literacy in the EU*. doi:10.2874/956514
- Feld, L., & Frey, B. (2022). Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated. *Economics of Governance Vol. 3*, 87-89.

- Fornero, E., & Lo Prete, A. (2023). Financial Education: from better Personal Finance to Improved Citizenship. *Journal of Financial Literacy and Wellbeing*, 12-27.
- Fox, J., Bartholomae, S., & Lee, J. (2002). Building the Case for Financial Education. *Journal of Consumer Affairs*, 39 (Summer), 195-214.
- Hung, A., Parker, A. M., & Yoong, J. (2009). Defining and Measuring Financial Literacy. *SSRN Electronic Journal*.
- Huston, S. J. (2010). Measuring Financial Literacy. *Journal of Consumer Affairs*, 44(2), 296-316.
- Jump\$tart Coalition for Personal Financial Literacy. (2008). *The Financial Literacy of Young American Adults*. Mission of Jump\$tart Financial Smarts and 2008 Jump\$tart High School Senior Questionnaire.
- Kappler, L., & Lusardi, A. (2020). Financial Literacy and Financial Resilience: Evidence from around the world. *Financial Management*, 589-614.
- Kirchler, E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behavior*. Cambridge University Press.
- Kozup, J., & Hogarth, J. M. (2008). Financial Literacy, Public Policy, and Consumers Self-Protection - More Questions, Fewer Answers. *Journal of Consumer Affairs*, 42 (Summer), 127-136.
- Laffer, A. (2004). *The Laffer Curve: Past, Present and Future*. Executive Summary Background.
- Lopes, C. M., & Santos, A. C. (2013). O cumprimento fiscal em Portugal - Fatores associados a erros e atrasos na entrega das declarações fiscais das pessoas singulares. *Revista Do Instituto de Direito Brasileiro*, 2, 13825-13852.
- Lusardi, A., & Messy, F.-A. (2023). The Importance of Financial Literacy and its Impact on Financial Wellbeing. *Journal of Financial Literacy and Wellbeing*, 1-11.
- McKerchar, A. M. (2002). *The Impact of Complexity upon Unintentional Noncompliance for Australian Personal Income Taxpayers*. Faculty of Law - University of New South Wales, Sydney.
- OCDE. (2016). *Enhancing the effectiveness of External Support in building tax capacity in developing countries*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2016). *Tax Design for Inclusive Economic Growth*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2017). *Model Tax Convention on Income and in Capital: Condensed Version 2017*. Paris: OCDE Publishing.

- OCDE. (2020). *PISA 2018 Results: Are the Students Smart About Money?* (Vol. IV). OCDE Publishing.
- Opetus- ja Kulttuuri-ministeriö. (28 de 06 de 2012). *Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta*. Obtido de Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120422>
- Opetus- ja Kulttuuri-ministeriö. (13 de 11 de 2014). *altioneuvoston asetus lukiolaissa tarkoitettun koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta (kumoutunut)*. Obtido de Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2014/20140942>
- Palma, C. C. (2009). *As entidades públicas e o imposto sobre o valor acrescentado : uma ruptura no princípio da neutralidade*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Pinto, C., Cruz, S. R., & Abrunheiro, L. (2014). *O Comportamento Fiscal dos Contribuintes: Revisão de Literatura*. Estudos do ISCA, 10 (Série IV).
- Remund, D. L. (2010). Financial Literacy Explicated: The Case for a Clearer Definition in a Increasingly Complex Economy. *The Journal of Consumer Affairs, Vol. 44, 2*.
- Rhine, S. L., & Toussaint-Comeau, M. (2002). Adult Preferences for the Delivery of Personal Finance Information. *Financial Counseling and Planning, 13 (2)*, 11-25.
- Ricardo, J. (2023). *Direito Tributário - Anotado e Remissivo 26ª Edição*. Porto: Vida Económica.
- Richardson, G. (2006). Determinants of Tax Evasion: A Cross-Country Investigation. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 15 (2)*, 150-169.
- Saad, N. (2014). Tax Knowledge, Tax Complexity and Tax Compliance: Taxpayers View. *Procedia - Social and Behavioral Sciences, 109 (1)*, 1069-1075.
- Santini, F. d., Ladeira, W. J., Mette, F. M., & Ponchio, M. C. (2019). The Antecedents and Consequences of Financial Literacy: a Meta-analysis. *International Journal of Bank Marketing, 37(6)*, 1462–1479.
- Skolverket. (2022). *Läroplan och kursplaner för grundskolan*. Obtido de Skolverket: <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundskolan>

- Slemrod, J., Blumenthal, M., & Christian, C. (2001). Taxpayer Response to an Increased Probability of Audit: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 455-483.
- Stone, D., Wier, B., & Bryant, S. (2008). Reducing Materialism through Financial Literacy. *CPA Journal*, 78 (2), 12-14.
- Streeter, J. (2022). *How Do Tax Policies Affect Individuals and Businesses?* Institute for Economic Policy Research (SIEPR).
- Stuart, C. (1981). Swedish Tax Rates, Labor Supply, and Tax Revenues. *Journal of Political Economy*, 1020-1038.
- Togler, B. (2003). Tax morale, Rule-governed behaviour and trust. *Constitutional Political Economy*, 14, 119-140.
- Vabariigi Valitsus. (17 de 01 de 2011). *Põhikooli riiklik õppekava*. Obtido de Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112042022010?leiaKehtiv>