

ESTUDOS

BREVES APONTAMENTOS SOBRE A REDUÇÃO DA FUGA AO FISCO CONHECER E AGIR¹

CARLOS PIMENTA

INTRODUÇÃO

1. Este título exige dois comentários prévios para que o leitor não seja induzido em erro.

O primeiro refere-se à terminologia “fuga ao fisco”. Sabemos que estamos a fazer a transposição de um terminologia do conhecimento corrente para o que pretendemos ser uma leitura científica da problemática a estudar. Sabemos que o rigor aconselharia uma terminologia mais cuidada: “devem ser consideradas três categorias principais de comportamentos fiscais: Gestão fiscal *intra legem* (o planeamento legal), *extra legem* (elisão fiscal ou planeamento fiscal abusivo) ou *contra legem* (fraude fiscal ou evasão fiscal em sentido estrito)” (Moreira 2014, 11). Sabemos que a análise poderia ser mais fina, referindo-se especificamente quais as leis reinterpretadas ou violadas em cada um dos procedimentos ou “adotar a distinção planeamento fiscal vs ilicitude fiscal ou tributária, inserindo os comportamentos abusivos no conceito de planeamento fiscal abusivo” considerando que este está “dentro da legalidade tributária, nomeadamente não existindo ocultação ou alteração de factos” não estando “preenchido o requisito da intencionalidade” (Glória Teixeira in Cruz et al. 2013, 572/3). Contudo se a nossa formulação é aparente mais imprecisa ela está mais conforme com as estimativas quantificadas susceptíveis de cálculo e, sobretudo, adopta uma maior abrangência: não está em acusa apenas a violação ou não da lei mas a própria natureza ética da legislação existente. Estamos a considerar o que a lei diz e o que ela não diz intencionalmente, as suas afirmações e também as suas ambiguidades, a diferenciação entre a inflexibilidade perante alguns e a docilidade bene-

1. Este singelo texto começou a assumir forma na intervenção feita no dia 22 de Outubro de 2016, em Lisboa, na sessão sobre «Política Fiscal» no encontro do Bloco de Esquerda «Que Orçamento para Portugal?». Apesar do afirmado ser da minha inteira responsabilidade aprez-me dizer que os eventuais conhecimentos revelados resultam essencialmente do trabalho no Observatório de Economia e Gestão de Fraude (<http://www.gestaodefraude.eu>), associação, sem fins lucrativos, para a aquisição de novos saberes sobre a fraude e a corrupção, contribuindo, pela formação e informação, para a sua detecção e prevenção. É política do OBEGEF responder a todas as solicitações que lhe sejam feitas visando uma sociedade mais ética.

01. ESTUDOS

volente perante outros. Tanto é condenável a violação da lei como a lei que permite a violação da ética social e a igualdade de todos perante a lei. Tanto se refere às leis, decisões judiciais e acordos firmados, como às práticas sociais que lhe correspondem, havendo frequentemente uma “domesticação do imposto” e das práticas com ele correlacionadas². Não basta ter em conta a legislação existente, é igualmente necessário referir os conflitos de interesse que muitas vezes conduzem à sua produção.

O segundo tem a ver com o prazo de referência. Porque hoje o curto prazo domina os mundos do negócio e da informação, porque estas dinâmicas influenciam fortemente as práticas políticas, reforçadas pelo ciclo político e eleitoral e pelas dinâmicas interna, europeia e internacional, frequentemente conflituosas e instáveis, tende-se a analisar o combate à fuga ao fisco como parte desse processo, umas vezes consubstanciado em interpretações sólidas da realidade social, outras ao sabor da ideologia ou dos debates efémeros de ocasião. Não menosprezando essa actuação sobre o momento, a capacidade de assumir intervenções rápidas — antes pelo contrário quando elas reforçam a ética e a democracia — a nossa posição é diferente. A nossa referência é saber para actuar com mais eficácia, é combinar o curto com o médio e o longo prazo.

Feitos estes esclarecimentos para situar o leitor, lancemos algumas poucas, mas que reputamos como relevantes, pistas de trabalho.

A QUANTIFICAÇÃO POSSÍVEL DA FUGA AO FISCO

2. Quando nos referimos à “fuga ao fisco” surge-nos quase espontaneamente a imagem da sonegação de informações. A constatação do realismo desta hipótese conduz-nos de imediato para operações económicas de que não existem estatísticas oficiais, que escapam à contabilidade nacional³.

O Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF) tem procedido ao cálculo da economia não registada em Portugal ao longo dos últimos anos até 2015, último ano para que existe informações. Dessas estimativas podemos constatar dois factos:

- A economia não registada (“não observada” na terminologia da OCDE ou “paralela” na linguagem corrente) ronda actualmente os 50 mil milhões de euros, representando 26% a 27% do produto interno bruto (PIB)
- Tem registado ao longo de décadas uma tendência de aumento de peso no PIB.

Se o primeiro facto revela a imensidão da economia não-registada, manifestamente acima da média da OCDE⁴, a segunda — resultado essencialmente das alterações do capitalismo

2. Embora de âmbito muito localizado, esta terminologia foi recordada por Spire (2011). Voltaremos ao tema a propósito dos paraísos fiscais, jurisdições de sigilo.

3. Para quem se queira familiarizar rapidamente com esta terminologia sugerimos Pimenta (2016) ou Gonçalves (2014)

4. Alertemos que pelas técnicas adoptadas (a necessidade de tomar um valor como referência) uma análise diacrónica pode apresentar valores ligeiramente diferentes de uma sincrónica.

mundial nas últimas décadas e da inserção espontânea ou deliberada do nosso país nessa globalização⁵ — é indicativa de uma espontânea tendência para se gerar uma auto-reprodução da economia não registada.

3. Contudo a economia não registada engloba essencialmente três parcelas significativas e relevantes para a nossa análise, e só uma delas está directa e deliberadamente relacionada com a fuga ao fisco.

Utilizando a terminologia da OCDE (2002)⁶ a economia não registada decompõe-se em a economia subterrânea, a economia ilegal e a economia informal, sendo a primeira a que merece especial atenção por parte daquele organismo internacional:

“todas as actividades legais de produção ocultadas deliberadamente das autoridades públicas por uma das seguintes razões:

- evitar o pagamento dos impostos sobre o rendimento o valor acrescentado ou outros
- evitar o pagamento das contribuições para a segurança social
- evitar o cumprimento de certas normais legais tais como salário mínimo, horas extraordinárias, normas de segurança e saúde, etc.
- evitar o cumprimento de certos procedimentos administrativos tais como questionários estatísticos ou formulários administrativos.” (pág. 139)

Mais do que a economia não registada é a economia subterrânea que nos interessa, ao tratarmos da fuga às obrigações fiscais. Qual o seu peso nos 50 mil milhões? Não sabemos. As deduções susceptíveis de serem feitas a partir das metodologias adoptadas não são coincidentes:

- No cálculo da economia não registada calculada pelo OBEGEF tem sido adoptado preferencialmente o modelo MIMIC (Múltiplos Indicadores Múltiplas Causas)⁷. Tendo em conta os indicadores quantificados pelo sistema estatístico nacional susceptíveis de serem utilizados como indicadores ou causas, somos tentados a afirmar que a economia ilegal está insuficientemente reflectida no resultado obtido, pelo que a grande percentagem do referido montante será de economia subterrânea.
- Estes resultados são confirmados pelas estimativas de Schneider⁸ que designa o resultado da utilização do modelo MIMIC, com as variáveis escolhidas, como economia sombra, a qual se aproxima do que anteriormente designamos por economia subterrânea⁹.

5. Porque esta é uma palavra polissémica precisemos que referimo-la aqui no sentido atribuído em Pimenta (2004), associada à financiarização e à “livre” circulação do capital.

6. Revelando a grande importância atribuída pela OCDE a esta temática, refira-se que este livro é o resultado do longo trabalho de um grupo constituído para o efeito. Em 2002 foi editado em inglês, no ano seguinte em francês e em 2008 em espanhol. Mais, defende que a economia não registada deve ser incorporada na contabilidade nacional e propõe novas metodologias para o seu cálculo. Estas, experimentadas em alguns países, revelaram-se, no entanto, pouco operacionais e caras.

7. Para uma pormenorização do modelo ver, por exemplo Afonso e Gonçalves (2009), Gonçalves (2010)

8. A lista de trabalhos deste autor, frequentemente em co-autoria, é grande. Caso queira analisar um pouco a sua metodologias sugerimos Ernste e Schneider (1998), Schneider e Klinglmair (2004), Buehn e Schneider (2008, 2012)

9. Esperando que o leitor não fique terminologicamente confundido, sugerimos também a intervenção deste mesmo autor em Pimenta (Org.) et al. (2014, 31-49)

01. ESTUDOS

- Também parecem ser confirmados por cálculos a partir do *gap* fiscal, como referimos na nota 12

Simultaneamente os cálculos feitos com outros modelos susceptíveis de captar mais a economia ilegal, como o modelo monetário, chegam a resultados semelhantes aos encontrados pelo MIMIC com as variáveis utilizadas¹⁰, o que faz prudentemente desconfiar da validade da nossa constatação anterior.

Uma coisa é certa: a fuga ao fisco como intenção primeira da sonegação de informações, espelhada na economia não registada é bastante elevada, e bastante significativa no produto interno oficial.

4. Contudo, seria de uma ingenuidade atroz identificar a fuga ao fisco com a economia subterrânea, não reflectida na contabilidade nacional. Muitas das operações que afectam as receitas fiscais do Estado resultam de operações registadas na contabilidade nacional¹¹. Tal é a variedade de ates procedimentos que somos tentados a admitir que sejam maiores que os valores anteriormente estimados.

Em síntese a fuga ao fisco será igual à economia subterrânea, mais as operações registadas na contabilidade nacional que servem de suporte a operações não éticas de redução do pagamento de impostos, muitas de natureza fraudulenta.

5. Não podemos, nem devemos, esperar por qualquer quantificação mais aproximada para agirmos. O anteriormente referido mostra inequivocamente a imperiosidade de uma actuação imediata, mas poderíamos ser muito mais eficazes se os valores da fuga aos impostos, quiçá decompostos segundo uma ou várias grelhas de critérios, fossem mais rigorosos e detalhados.

Para tal é necessário uma conjugação de esforços de todos que se têm dedicado a este tipo de análises: INE, que é responsável pela Contabilidade Nacional, Autoridade Tributária, que faz cálculos sobre o *gap fiscal*¹², OBEGEF, que tem o índice de economia não registada, e certamente outros especialistas. A conjugação de esforços é socialmente mais proveitosa que o isolacionismo e a tendência de cada um para considerar que os seus dados estão certos e os restantes errados.

Esta é a nossa primeira proposta de conhecer mais para agir melhor.

10. Ver Soares e Afonso (2016).

11. Esta constatação tem sido muito difícil de ser transmitida junto dos órgãos de informação e da opinião pública, como o demonstram alguns anos de divulgação destas temáticas. Por isso deixemos alguns escassos exemplos. Quando há operações registadas com facturas falsas que visam reduzir os impostos a pagar, essas operações estão registadas na contabilidade das empresas e fazem parte da contabilidade nacional. Quando as operações comerciais entre países da UE permitem a fraude carrossel, isto é, diversas empresas recebem IVA quando deviam pagar, isso está registado na contabilidade. Quando à manipulação de preços de transferência, seja entre empresas reconhecidamente do mesmo grupo económico, ou envolvendo empresas sediadas em paraísos fiscais que são do mesmo grupo empresarial sem o parecer, tais operações ficam registadas na empresa e na contabilidade nacional oficial.

12. Grosso modo, o *gap fiscal* mede a diferença entre o que o Estado estima receber se todos cumprissem as suas obrigações fiscais e o que efectivamente recebe. Esta diferença tanto pode resultar de fuga ao fisco, no sentido que lhe temos vindo a atribuir, como de outros aspectos como falências e insolvências financeiras resultantes tão somente das contingências do negócio. Utilizemos um estudo recente (Poniatowski, Bonch-Osmolovskiy, e Belkindas 2016) para ilustrar as possibilidades de cálculo abertas por esta via. Cálculos apressados: (a) trata do gap no IVA; (b) segundo o Quadro 2.1 a taxa média esperada do IVA seria em 2014 de 11,4 (resultado da aplicação das taxas em vigor para diferentes bens: 6%, 13% e 23%); (c) o gap no IVA estimado para 2014 foi de 2.093 milhões de euros; (d) considerando a taxa média tal significou o não recebimento de IVA em operações num montante de 18.359 milhões de euros.

MORAL FISCAL, LATUS SENSUS

6. “As pessoas associam à fraude fiscal uma conotação muito negativa, ou seja, consideram que é um comportamento repreensível” e “impostos, político e roubo pertencem a este conjunto de elementos estáveis e não negociáveis das representações da fraude fiscal” (Pereira 2015, 21). Contudo

a “utilização indevida de recursos da empresa” (...); os “serviços não declarados aos impostos” (...); a “não entrega de declarações de impostos” (...) são os comportamentos de fraude menos graves (...). Por outro lado, a “criação de empresas fictícias para faturação falsa” (...), a “falsificação de recibos” (...); as “falsas prescrições de receitas médicas” (...) foram considerados os comportamentos mais graves. (...) os participantes mencionaram que o “download de músicas na internet” (...); o “roubo de produtos num supermercado” (...) e o “jogo de apostas ilegais” (...) são comportamentos menos graves comparando com a fraude fiscal. Por outro lado, a “falsificação de dinheiro” (...); a “venda de drogas ilegais” (...) e “a aceitação de suborno no exercício das suas funções” (...) são considerados comportamentos mais graves que a fraude fiscal. (*idem*, 22/3)

Estas breves e incompletas referências às representações sociais da fraude fiscal em Portugal demonstra inequivocamente que elas têm muitos cambiantes, moldando de forma diversificada os comportamentos quanto à prática e à reprovação da fuga fiscal, o mesmo se podendo dizer em relação à panóplia de constatações que agravam ou atenuam a gravidade de fraude fiscal e à forma diferenciada da sua manifestação nos múltiplos segmentos da nossa sociedade¹³.

Mas estes poucos dados também demonstram que pode ser manifestamente nefasto promover-se o combate à fuga fiscal com estereótipos frequentemente admitidos — ex. fugir aos impostos é uma demonstração de esperteza perante os outros — ou com medidas há muito reconhecidas como insuficientes ou ineficazes — ex. intensificar a repressão.

Por isso defendemos que é extremamente importante conhecer detalhadamente quais são as motivações intrínsecas das pessoas e das instituições para pagar, ou não, impostos, como se repartem pelos diversos segmentos da sociedade portuguesa¹⁴. É imperioso e urgente estudar profundamente o que é habitual designar, na literatura científica, por moral fiscal, ou moral tributária (*tax morale* na terminologia anglo-saxónica).

13. Os estudos sobre a realidade portuguesa são escassos, incompletos e frequentemente carentes de representatividade estatística - veja-se, para além do citado, Moreira (2014) - mas não deixam de revelar questões interessantes e preocupantes. Por exemplo no estudo que citamos conclui-se fundamentadamente que “as pessoas com rendimentos elevados (...) e as pessoas com habilitações elevadas (...) são consideradas como grupos de maior propensão para a fraude fiscal” (23) - embora em Sá (2013), o estudo mais detalhado que conhecemos sobre Portugal, se reconheça que as pessoas com “maior nível de formação académica (...) declaram maior predisposição para o pagamento de impostos” (10). Perante estes dados é legítimo perguntar se o trabalho para obtermos um país mais desenvolvido e com uma população com maiores habilitações não será, simultaneamente, criar um país com mais fraude fiscal.

14 Quanto mais se souber sobre as representações sociais e os comportamentos relacionados com a fuga à fiscalidade melhor. É sempre possível analisar novos aspectos, proceder a diferentes segmentações, acompanhar as mudanças sociais no que se refere a estes aspectos, medir a eficácia das políticas adoptadas. Contudo em Portugal a preocupação é criar um primeiro conhecimento consolidado sobre a problemática, preferencialmente interdisciplinar e interparadigmático.

01. ESTUDOS

7. Está fora dos propósitos destes apontamentos, e para tal não possuímos conhecimentos suficientes, elaborar uma teoria sobre a moral fiscal¹⁵, limitando-nos a chamara a atenção que para tal não basta ter em conta os cidadãos individualmente considerados. Devemos ter em conta as empresas e outras realidades que estão encobertas na sociedade em que vivemos mas que são crescentemente dominantes: a criminalidade organizada e a criminalidade de colarinho branco.

que agora mencionámos, sejam interdisciplinares¹⁵ e interparadigmáticos¹⁶. Se tal constatação — simples de obter e difícil de realizar — é o reconhecimento de que os comportamentos resultam da acção indissolivelmente interligada das idiosincrasias individuais e vontade própria com os contextos sociais em que se inserem, tal imperiosidade está também associada a interligação entre esta nossa segunda proposta (conhecer profundamente a moral fiscal em Portugal) com a que apresentamos no ponto seguinte.

O que é fundamental aqui reter é que é inviável uma política de detecção e combate da fuga à fiscalidade sem um bom conhecimento da realidade portuguesa e sem a capacidade dos políticos entenderem que as ideias estereotipadas da realidade que desconhecem, muitas vezes sem disso terem consciência, podem funcionar como um logro para o trabalho que eticamente desejam realizar “ao serviço do país”. Necessitam de uma bússola cientificamente válida para as medidas a tomar.

Além disso sendo os recursos de detecção e prevenção da fraude fiscal bastante escassos, mesmo que bem geridos e aplicados, é de todo conveniente que haja um conhecimento prévio dos espaços sociais de maior probabilidade de fuga aos impostos.

Aqui fica, pois, a nossa segunda proposta de conhecer para agir, com a explicitação que o próprio estudo tem de ter a capacidade, como a sociedade em que vivemos, de ser democrático, reflectindo de forma articulada, coerente e coesa, vários saberes disciplinares, também eles exprimindo a diversidade de referências filosóficas, epistemológicas, políticas e culturais sobre a realidade em análise.

15. Apesar da grande quantidade de artigos, livros e teses sobre a moral fiscal não é fácil aconselhar leituras porque a grande maioria visam a constatação empírica da influência, ou não, de determinado aspecto social numa determinada região. Deixamos, no entanto, algumas sugestões. Sugerimos que, numa primeira fase, tomem como referência os dois trabalhos a que já fizemos alusão sobre Portugal. Para além da leitura desses trabalhos, será interessante reter, de um (Sá 2013), a bibliografia sobre a história do conceito e os autores de Economia mais relevantes e, de outro (Pereira 2015), a bibliografia sobre as representações sociais. Da literatura recente sugerimos, eventualmente a seguinte: Torgler e Schneider (2007), Luttmer e Singhal (2014), Lisi (2015), Saeed e Shah (2011), Daude, Gutiérrez, e Melguizo (2012). Indicamos ainda dois trabalhos sobre a UE: Lago-Peñas e Lago-Peñas (2010), Williams e Horodnic (2016).

16. A política fiscal tem sido campo privilegiado dos juristas e dos economistas, mas a concepção desta, a detecção e a prevenção da fuga fiscal, assim como o conhecimento da moral fiscal exige, imperiosamente outro tipo de especialistas, Respeitando a importância que tem sido assumida pelo Direito e a Economia podemos admitir, à partida, que a Psicologia Social tem uma função relevante - ou não fossem as representações sociais um conceito indispensável ao estudo do problema -, assim como a Sociologia - ou não fosse o conceito de capital social importante para compreender as relações sociais. Além disso há comportamentos ilícitos, fraudes económico-financeiras, remetendo para a constatação de que a Criminologia tem algo a dizer. Outras ciências sociais podem ser chamadas a dar os seus contributos em função dos resultados: por exemplo, se certas regiões forem mais defraudadoras e queremos aí intervir não basta essa constatação, há que encontrar explicações nas dinâmicas locais; se a religião ou a cultura influenciar de uma certa forma também há que perceber porquê e como isso acontece.

17. As ciências sociais são atravessadas por diversos paradigmas, entendendo estes como “conjunto de princípios gerais de interpretação dos problemas a serem analisados e dos métodos adoptados que se manifestam como alternativa a outros, com os quais coexistem num mesmo período histórico” (Pimenta 2013, 138). Os paradigmas têm determinantes sociais e epistemológicas, surgindo as primeiras como condicionantes objectivas. Nunca há soluções sociais únicas embora no discurso partidário haja tendência para o monismo conceptual e operativo. Se queremos ser cientificamente correctos temos de se ter em conta a existência dessa diversidade.

PLANO INTEGRADO DE COMBATE À FRAUDE FISCAL

8. Ao tratarmos da fraude económico-financeira, em que a fraude fiscal se integra, sabemos antecipadamente que estamos mais perante um processo do que face a uma fraude isolada e que cada uma destas é o resultado de múltiplos factores pertencentes a múltiplas camadas sociais, desde o comportamento individual à organização da sociedade planetária. Enquanto processo há forte probabilidade que uma fraude seja consequente de umas e antecedente de outras. Enquanto resultado da interacção das múltiplas camadas, e também influenciando-as, temos de considerar uma infinidade de factores permissivos e impositivos antecedentes da fraude, assim como efeitos recíprocos e de interacção¹⁸.

Porque o objectivo é detectar as fraudes e impedi-las e, numa lógica de mais longo prazo e eficácia, prevenir a sua redução e superação, seria conveniente qualquer entidade ter em conta a globalidade das situações e sobre elas exercer uma influência, mas tal nem sempre é possível. A acção possível de cada interveniente na detecção e prevenção da fraude está condicionada pelas suas funções sociais e capacidade jurídica de intervenção. Uma empresa estará essencialmente condicionada ao seu próprio espaço e, indirectamente, das instituições a que pertença, assim como um cidadão estará fortemente condicionado ao seu campo de influência social e quadro legal. Contudo, quando estamos a falar da acção do Estado no combate à fraude é imperioso e urgente que se considerem as diversas camadas intervenientes no processo.

Por outras palavras, o combate duradouro e eficaz do Estado à fraude, ou a um seu tipo específico, exige a consideração de múltiplos planos de interacção, articulados nos tempos de realização e impacto específicos de cada intervenção. É a este plano global, articulado e coerente que nós designamos por plano integrado de combate à fraude.

PORMENORIZEMOS NO QUE SE REFERE À FRAUDE FISCAL.

9. Exemplifiquemos para ilustrar situações, mas com a clara consciência que não estamos a invocar todos os aspectos possíveis.

A fraude fiscal é eventualmente influenciada por uma série de factores que estão directamente relacionados com a fiscalidade. Todos os conhecemos: a carga fiscal, repartição da carga fiscal por impostos e níveis de rendimento, a organização e funcionamento da autoridade tributária, o número de inspectores e sua preparação académica bem como a confiança dos cidadãos no Estado e no Ministério das Finanças. Contudo ficarmos exclusivamente por essa constatação seria de uma miopia e atavismo sociais confrangedores. Todos sabemos que a educação cívica e a ética da população, a estrutura de análise do risco de fraude praticada pelas instituições privadas e públicas, o ambiente geral de funcionamento da economia não re-

18. Apesar de nos parecer que a sequencialidade e a diversidade de camadas influenciadoras da fraude serem de fácil constatação, a tendência na literatura é para estas vertentes serem subestimadas e na acção ser substituída por acções isoladas e pontuais, quiçá aplicando a metodologia cartesiana, quiçá estando cada agente limitado no seu espaço de intervenção. Por isso abordámos o assunto em Pimenta e Afonso (2014).

01. ESTUDOS

gistada e as diversas fraudes económico-financeiras existentes, até a preparação dos gestores das empresas para praticar ou combater a fraude fiscal¹⁹ são alguns dos muitos factores condicionantes da existência e reprodução das fraudes que estamos a considerar. Destes singelos exemplos podemos facilmente concluir que a eficácia das medidas exclusivamente fiscais para combater a fraude pode ser muito limitada. Se não tivermos em atenção a multiplicidades de aspectos corremos o risco de, ao mesmo tempo que estamos a tomar algumas medidas de combate à fraude fiscal, também estamos a criar condições para o seu aumento, por efeitos perversos daquelas ou por proveniência autónoma.

Na melhor das hipóteses a capacidade de intervenção do Estado resume-se ao espaço de soberania autónoma ou partilhada e aí compete tomar decisões de combate à fraude. Assim sendo, no quadro da importância relativa das políticas orçamental e estrutural de desenvolvimento pode tomar medidas fiscais em sentido estrito, criar um ambiente empresarial favorável à análise de risco de fraude, reforçar a confiança dos cidadãos e das instituições no Estado e na aplicação das receitas fiscais, reforçar a regulação, fiscalização e criminalização nos aspectos considerados oportunos, favorecer um ensino eticamente exemplar ou qualquer outro aspecto. Eis alguns exemplos de uma política interna que pode ser conduzida. Contudo se a coerência é um valor da política de um Estado, estes aspectos não podem nunca ser dissociados das posições internacionais assumidas. Até porque, muito provavelmente, é no plano internacional que se situam alguns dos factores mais permissivos, mesmo impulsionadores, da fraude fiscal interna a cada um dos países. É o caso do eufemisticamente designado consenso de Washington, do poder das organizações criminosas transnacionais (muitas vezes associadas às elites económicas e políticas legalmente instituídas e disseminando-se no tecido empresarial) ou tão somente da existência de paraísos fiscais ou do sistemático adiamento da aplicação de uma taxa Tobin²⁰ aos movimentos de capitais. Por outras palavras um plano integrado de combate à fuga fiscal exige uma posição harmónica das políticas interna e externa de cada Estado.

Qualquer um de nós perceberá que o tempo que medeia entre o momento de uma intervenção e a produção dos seus impactos sociais é diferente conforme o conteúdo da política adoptada.

Se altero a taxa fiscal aplicada a alguns rendimentos posso alterar quase de imediato, positiva ou negativamente, a fuga ao fisco. Se alterar outros aspectos da lei tributária, ou, por exemplo, o funcionamento da regulação do sistema financeiro, posso ter impactos de curto prazo, mas não imediatos. Se criar condições para uma educação mais ética, um capital social mais positivo nas relações entre os cidadãos ou as instituições, maior literacia financeira ou

19. tenho assistido ao crescente monolitismo do paradigma da escolha racional e ao impacto negativo que tal pode ter sobre o comportamento ético dos futuros cidadãos, como reflecti em Pimenta (2015) e em dois outros escritos ainda no prelo.

20. Tobin, Prémio Nobel da Economia, propôs em 1970 aplicar um imposto diminuto (de 0,1% a 0,25%) sobre as operações cambiais visando atenuar os movimentos especulativos e proteger as economias face aos mercados financeiros. Em homenagem a este economista hoje designa-se por taxa Tobin a proposta de aplicação de um reduzido imposto sobre os movimentos de capitais, o que ganhou novo folgo depois da crise de 2008. Para além da receita que traria (defendendo-se frequentemente a sua utilização para fins "bondosos"), permitiria quebrar ligeiramente a livre circulação dos capitais financeiros. Se uns lutam por tal outros hipocritamente parecem aceitar, mas actuam de forma diferente. É o caso da União Europeia que aprovaram a sua aplicação e as suas pequenas taxas (menor para as operações mais especulativas) mas sucessivamente protelam a sua aplicação. Estima-se que representariam 35.000 milhões de euros por ano.

ainda, como exemplo, a análise de risco de fraude nas empresas, os efeitos destas medidas são de longo prazo, diferente de caso para caso. Entretanto a maior confiança dos cidadãos e das instituições no governo ou na autoridade tributária pode demorar muitos anos a construir e poucas semanas a destruir.

Enfim, é necessário combinar todos estes aspectos numa estratégia e tática de actuação única que conheça bem a realidade (para o que pode contribuir o conhecimento detalhado da moral fiscal, apesar de esta ter influências para além do que aqui referimos), que seja articulada e coerente, que seja continuada no longo prazo, que seja de combinação adequada dos diversos tempos de obtenção de resultados das medidas, que seja harmónica entre as actuações nacionais e as posturas internacionais (embora sobre estas não haja capacidade de decisão imediata).

Esta é a nossa terceira proposta, associada parcelarmente com a nossa proposta anterior: se elabore científica e colectivamente — este aspecto é decisivo se queremos um resultado focando diferentes posturas, saberes e sensibilidades — um plano integrado de combate (essencialmente prevenção) à evasão e fraude fiscal. Tenhamos igualmente consciência que o imobilismo ou as medidas avulsas podem ser insuficientes para estancar e inverter a referida fuga aos impostos, pois o não cumprimento das regras fiscais aumenta (no caso da fraude organizacional) a competitividade em relação às empresas cumpridoras.

10. Sabemos que existem muitas resistências à adopção de um tal plano: os horizontes de curto prazo dos ciclos políticos; a tendência à auto-suficiência dos políticos; a incomodidade para os decisores da pluralidade de vozes disciplinares e paradigmáticas; o reduzido conhecimento sobre a fraude económico-financeira; a escassez de planos de prevenção do risco de fraude e de políticas antifraude; os conflitos de interesse e os grupos de pressão, formalizados ou não. Nos tempos actuais também contribuem as rupturas entre o «interesse nacional» e o «interesse europeu»; os discursos ideológicos de negação do Estado ou da subordinação destes aos «mercados»; enfim, a própria globalização na forma que tem assumido.

Mas não são essas dificuldades que nos poderão impedir de propor e lutar pela sua concretização.

OS PARAÍDOS FISCAIS

11. É impossível falar em fuga ao fisco num qualquer país sem entrar em consideração com os paraísos fiscais.

Os seus nomes oficiais são diversos: “centro de negócios internacional”, “entreposto” ou nenhum em especial. Cada situação é específica e diferente das outras pelas condições que são oferecidas, pelos impostos que são seleccionados nas bonificações, pela legislação existente, etc., mas todos eles apresentam um conjunto de características comuns: “fiscalidade fraca ou nula para os não residentes; forte segredo bancário: forte segredo profissional; extrema facili-

01. ESTUDOS

dade de constituição de sociedades; liberdade de movimento de capitais e rapidez da sua execução; suporte de um grande centro financeiro e acordos bilaterais; estabilidade política e boa imagem de marca.” (Ducouloux-Favard 2010, 25). Uns designá-los-ão como paraísos fiscais, outros como paraísos fiscais e judiciários, outros ainda como jurisdições de sigilos conforme o aspecto que consideram mais relevante na sua caracterização. Vulgarmente são designados como *offshores* por serem para estrangeiros, estando as suas características vedadas para os nacionais²¹.

12. Ninguém duvidará da importância social mundial dos paraísos fiscais. Apesar da dificuldade das estimativas da riqueza acumulada neles, cálculos referentes a 2010 estimam que nos paraísos fiscais estivessem, naquele ano, entre 21 biliões e 32 biliões²² de dólares. Mais que de 50% das transacções das multinacionais passam — contabilisticamente, entenda-se — pelos *offshores*. Os montantes provenientes dos países subdesenvolvidos (em vias de desenvolvimento na terminologia oficial da «cooperação internacional») para os paraísos fiscais (localizados nos países desenvolvidos ou suas áreas de influência, em países internacionalmente reconhecidos como bem comportados, referências do mundo contemporâneo) é superior, ao que eles receberam como «ajuda ao desenvolvimento».

Mas a sua importância social e criminológica está para além dos valores envolvidos. São a principal via de branqueamento de capitais, são o local de salvaguarda das receitas provenientes de tráficos criminosos, aumentam a opacidade dos mercados, promovem uma concorrência fiscal e reforçam a tendência dos mais ricos terem menor carga fiscal, mesmo pelos quadros legais de muitos países, permitem muitos milhões de fraudes à escala mundial, são agentes activos da empresarização dos Estados. São pilares centrais da «ditadura do mercado» contra a «democracia dos povos», um ponto de encontro das organizações criminosas transnacionais de colarinho branco²³.

Os paraísos fiscais são a expressão do cinismo do sistema, como o demonstra a profunda divergência entre as declarações e a realidade ou o facto da «regulação» dos paraísos fiscais estar entregue à OCDE, apesar do enorme conflito de interesses que revela (a OCDE é constituída, e liderada, pelos próprios países que possuem os paraísos fiscais).

13. Sabemos que é uma luta difícil acabar com os paraísos fiscais. Sabemos que tudo o que

21. É difícil inventariar todos os paraísos fiscais embora muitos sejam reconhecidos por todos. GAFI (Grupo de Acção Financeira Internacional), FMI (Fundo Monetário Internacional) e OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) são algumas das instituições internacionais que estão incumbidos dessa tarefa. Muitos países também têm a sua listagem. Frequentemente os paraísos fiscais são classificados em «mal comportados» (lista negra), «insuficientemente cooperantes» (lista cinzenta) e «cooperantes» (lista branca). A passagem da primeira lista para este quadro de honra depende dos compromissos formais comprometendo-se a cooperar no futuro, o que quase sempre não passa de uma boa intenção para aparecer com estatuto mais atraente para os capitais. Quase sempre estes acordos ou não produzem a troca de informação que se poderia supor, porque a própria organização interna do paraíso fiscal permite superar essa situação (por exemplo, o proprietário da riqueza aí depositada não aparece como tal, qualquer desconfiança sobre uma conta desencadeia a imediata passagem para outro paraíso fiscal). Sugerimos, em alternativa àquelas listagens a consulta da lista fornecida pela Tax Justice Network, designada por Financial Secrecy Index (<http://www.financialsecrecyindex.com/>).

22. A designação dos números superiores ao milhão não é internacionalmente uniforme. Os biliões na terminologia portuguesa europeia seria triliões noutras línguas. Por isso não há como a representação matemática: entre 21×10^{12} e 32×10^{12} de dólares.

23. Hoje as organizações criminosas estão estreitamente associadas às elites económicas e políticas. Sobre este assunto sugere-se o autor fundador desta problemática, Sutherland (1983 [1949]), e para uma análise mais recente Gayraud (2011, 2012).

reduza o seu sigilo, permita o combate ao branqueamento de capitais e viabilize um esclarecimento dos cidadãos de todo o mundo sobre a sua natureza benéfico é bem vindo. Contudo é insuficiente. Devemos lutar pelo seu fim.

Por isso, apesar de pouco termos dito sobre os paraísos fiscais²⁴, consideramos vital aqui colocar uma última proposta:

Que o Estado Português defenda no plano internacional o fim dos paraísos fiscais.

Que a lista oficial portuguesa de paraísos fiscais seja ampliada de acordos com o que é reconhecido internacionalmente²⁵.

Se acabe com o branqueamento da «Zona Franca da Madeira», com os seus benefícios fiscais e empresas fantasma, apenas existentes para operações contabilísticas²⁶.

O MUITO QUE FICOU POR DIZER

14. Muito mais haveria a dizer. Não faltam sugestões que todos nós podemos apresentar.

É importante que as apresentemos e que lutemos por elas. Contudo o nosso objectivo principal foi lançar, e somente isso, grandes pistas para uma metodologia de combate à fuga fiscal de longo prazo que possa produzir resultados já hoje.

24. Algumas sugestões de leitura genérica, de entre a imensidade de literatura existente: Ducouloux-Favard (2010), Christensen (2012a, b), Shaxson (2012), Perrot (2016)

25. Se compararmos os primeiros lugares dos países, ou regiões, da lista da TJN (Financial Secrecy Index) com a lista oficial portuguesa constatamos de imediato a ausência da Suíça, dos EUA (ou dos estados que o são) do Luxemburgo e da Alemanha. Recorde-se Lux-Leaks, o papel central do Luxemburgo nas transferências internacionais, os acordos secretos então identificados e as revelações feitas pelo International Consortium of Investigative Journalists, para mais estranharmos a lista portuguesa!

26. Este assunto exigiria bastante mais detalhe, mas deixamos aqui três apontamentos: (1) o entreposto da Madeira é um paraíso fiscal, como o demonstra inequivocamente Martins (2011); (2) Não é possível defender internacionalmente uma posição ética e esquecê-la em casa; (3) Como reafirma Louçã no Prefácio do livro acima referido "o offshore é prejudicial à economia (...) O orçamento português perde centenas de milhões de euros por causa de uma mentira".

Sobre este último aspecto diversos estudos mostram que a região e o país não tem beneficiado com a «Zona Franca», confirmando uma tendência recente para comparar os impactos dos paraísos fiscais com a «maldição dos recursos naturais». Ver, por exemplo, Christensen, Shaxson, e Wigan (2016).

01. ESTUDOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, Óscar, e Nuno Gonçalves. 2009. "Economia não registada em Portugal." In Working Papers - OBEGEF. Ribeirão: Edições Húmus (accessed Outubro 2009).
- Buehn, Andreas, e Friedrich Schneider. 2008. "MIMIC Models, Cointegration and Error Correction: An Application to the French Shadow Economy." *IZA DP* (3306):30.
- Buehn, Andreas, e Friedrich Schneider. 2012. "Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates." *International Tax and Public Finance* no. 19 (1):139-171. doi: 10.1007/s10797-011-9187-7.
- Christensen, John. 2012a. "Crime de Colarinho Branco, Fraude e Secretismo dos Offshores." In *Percepção da Fraude e da Corrupção no Contexto Português*, edited by Carlos Pimenta, António Maia, Aurora Teixeira e José António Moreira, 51/69. Ribeirão: Húmus & OBEGEF.
- Christensen, John. 2012b. "The hidden trillions: Secrecy, corruption, and the offshore interface." *Crime, Law and Social Change* no. 57 (3):325-343. doi: 10.1007/s10611-011-9347-9.
- Christensen, John, Nick Shaxson, e Duncan Wigan. 2016. "The Finance Curse: Britain and the World Economy." *British Journal of Politics & International Relations* no. 18. doi: 10.1177/1369148115612793.
- Cruz, José Neves, Carla Cardoso, André Lamas Leite, e Rita Faria. 2013. *Infracções Económicas e Financeiras. Estudos de Criminologia e Direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Daude, Christian, Hamlet Gutiérrez, e Ángel Melguizo. 2012. "What Drives Tax Morale?" *OCDE - Working Papers* (315).
- Ducouloux-Favard, Claude. 2010. *Les paradis fiscaux et judiciaires. De la fraude au crime*. 1 ed. Paris: Riveneuve.
- Ernste, Dominik, e Friedrich Schneider. 1998. "Increasing Shadow Economies all over the World - Fiction or Reality? A Survey of the Global Evidence of their Size and of their Impact from 1970 to 1995." *IZA - Discussion Paper*:68.
- Gayraud, Jean-François. 2011. *La Grande Fraude. Crime, Subprimes et Crises Financières*. Paris: Odile Jacob.
- Gayraud, Jean-François. 2012. "A fraude e a criminalidade organizada na União Europeia / La fraude et la criminalité organisée dans l'Union Européenne." In *Working Papers - OBEGEF*: Edições Húmus & OBEGEF. <http://www.gestaodefraude.eu>.
- Gonçalves, Nuno. 2010. "Economia Não Registada em Portugal." In. Porto: OBEGEF & Húmus.
- Gonçalves, Nuno. 2014. *Economia Paralela*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Lago-Peñas, Ignacio, e Santiago Lago-Peñas. 2010. "The determinants of tax morale in comparative perspective: Evidence from European countries." *European Journal of Political Economy* no. 26 (4):441-453. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.06.003>.
- Lisi, G. 2015. "Tax morale, tax compliance and the optimal tax policy." *Economic Analysis and Policy* no. 45:27-32. doi: 10.1016/j.eap.2014.12.004.
- Luttmer, Erzo F. P., e Monica Singhal. 2014. "Tax Morale." *Journal of Economic Perspectives* no. 28 (4):149-168. doi: <http://www.aeaweb.org/jep/>.
- Martins, João Pedro. 2011. *Suite 605*. Lisboa: Associação Editorial Nexo Literário.
- Moreira, Isabel Machado. 2014. *A evasão fiscal e a tax morale - Análise empírica*, Faculdade de Direito - Criminologia, Universidade do Porto, Porto.
- OECD. 2002. *Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook*. Paris: OCDE.
- Pereira, Sylvie. 2015. *A fraude fiscal como representação social*, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto.
- Perrot, Étienne. 2016. "Les paradis fiscaux à l'ombre de la morale." *Études* no. Juin (6):29-40.
- Pimenta (Org.), Carlos, António Maia (Org.), Aurora Teixeira (Org.), e José António Moreira (Org.). 2014. *Percepção da fraude e da corrupção no contexto português*. Ribeirão: Edições Húmus.
- Pimenta, Carlos. 2004. *Globalização: Produção, Capital Fictício e Redistribuição, Ideias - Economia*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- Pimenta, Carlos. 2013. *Interdisciplinaridade nas Ciências Sociais (Manual)*. 1ª ed. V. Nova de Famalicão: Húmus.
- Pimenta, Carlos. 2015. "Infracções, formação e cultura diferencial." *O Economista - Anuário da Economia Portuguesa* no. 2015:159/62.
- Pimenta, Carlos. 2016. O Peso da economia não registada. 50 mil milhões de euros à solta em Portugal. *Le Monde Diplomatique - edição portuguesa*, 4/5.
- Pimenta, Carlos, e Óscar Afonso. 2014. "Notes on the Epistemology of Fraud." In *Interdisciplinary Insights on Fraud*, 8/32. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Poniatowski, Grzegorz, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, e Misha Belkindas. 2016. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*. Warsaw, Poland: CASE – Center for Social and Economic Research on behalf of CASE Net work.
- Sá, Cristina Isabel Branco de. 2013. *Factores determinantes da moral tributária em Portugal: Uma análise através da aplicação de um modelo de equações estruturais*, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Saeed, Amir, e Attaullah Shah. 2011. "Enhancing tax morale with marketing tactics: A review of literature." *African Journal of Business Management* no. 5 (35):13559-13565. doi: <http://dx.doi.org/10.5897/AJBMX11.031>.
- Schneider, Friedrich, e Robert Klinglmaier. 2004. "Shadow Economies around the World: What Do We Know?" *IZA - Discussion Paper* (No. 1043):60.
- Shaxson, Nicholas. 2012. *Treasure Islands: Tax Havens and the Men who Stole the World*. Londres: The Bodley Head.
- Soares, Cláudia, e Óscar Afonso. 2016. *The Non-Observed Economy in Portugal: the monetary model and the MIMIC model, Working Papers do OBEGEF*. Porto: OBEGEF & Húmus.
- Spire, Alexis. 2011. "La domestication de l'impôt par les classes dominantes." *Actes de la recherche en sciences sociales* no. 190 (5):58-71. doi: 10.3917/arss.190.0058.
- Sutherland, Edwin H. 1983 [1949]. *White-Collar Crime: the uncut version*. New Haven: Yale University Press.
- Torgler, Benno, e Friedrich Schneider. 2007. "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy." *IZA DP* (2541):48.
- Williams, Colin C., e Ioana A. Horodnic. 2016. "Tackling the undeclared economy in the European Union: an evaluation of the tax morale approach." *Industrial Relations Journal* no. 47 (4):322-340. doi: 10.1111/irj.12142.