



CONFERÊNCIA

ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

18 de Outubro de 2011

O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO E OS IMPOSTOS

João Amaral Tomaz

Introdução

- O combate à corrupção faz parte das prioridades de muitas Organizações Internacionais e Governos
- A corrupção cria insegurança e instabilidade e reduz a transparência do ambiente económico, originando ineficiências e menor crescimento
- Desenhar e implementar políticas para reduzir a corrupção, não é tarefa fácil
- Os interesses instalados, que beneficiam com a corrupção, têm poucos incentivos e vontade para alterar o *status quo*
- A prevenção da corrupção é fundamental dado o facto de uma situação de corrupção poder ser fonte de novos casos

Índice

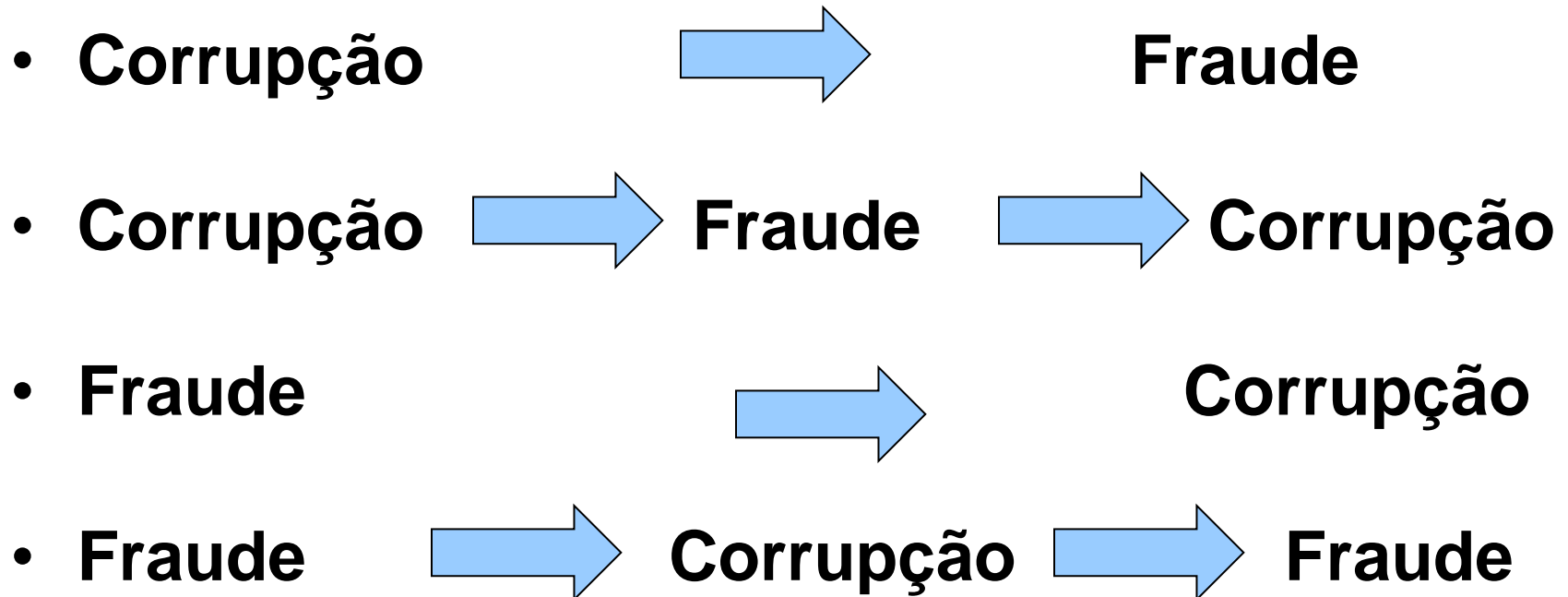
- 1. *Ligação entre corrupção e fraude e evasão fiscais***
- 2. *Tecnologias de Informação***
 - 2.1 *Como instrumento de controle do fenómeno da corrupção***
 - 2.2 *Como potenciadoras e disseminadoras da Fraude e da “Corrupção”.***
- 3. *Riscos da globalização (exemplo da fraude carrossel)***
- 4. *PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO: Sugestões***

1. Riscos de corrupção nas administrações fiscais*

- Fraude e evasão cometidas pelos contribuintes;
- Conluio entre os funcionários e os contribuintes;
- Corrupção efectuada pelos próprios funcionários a contribuintes honestos, a qual pode ter a natureza abusiva (extorsão) ou de conluio e protecção de contribuintes não cumpridores das suas obrigações fiscais;
- Utilização dos serviços fiscais pelos poderes políticos, para prestar favores aos seus apoiantes ou para penalizar e perseguir os opositores;
- Funcionários com elevadas remunerações podem ser confrontados com obrigações sociais crescentes, ficando vulneráveis à corrupção. .

* Seguimos de perto a classificação de Fjeldstad, O-H (CMI Working Paper WP 2005) citada na U4 Expert Answer-Corruption in tax administration, number 229, 4 January 2010.

1. Ligações entre Corrupção e Fraude



1. Corrupção → Fraude

- A corrupção origina situações de fraude fiscal destinadas a ocultar os ganhos patrimoniais dela decorrentes e/ou à sua não tributação, no todo ou em parte
- A corrupção fiscal pode provocar o aumento da evasão e fraude fiscais

1. Corrupção → Fraude → Corrupção

- A corrupção para além de gerar fenómenos de fraude e evasão fiscais pode conduzir a actos de corrupção junto dos funcionários das administrações fiscais para que “esqueçam” os comportamentos de “fuga fiscal”
- Ou no caso de a inspecção fiscal ter actuado oportunamente tentar subornar funcionários que possam deixar prescrever o processo

1. Fraude Fiscal → Corrupção

- A fraude fiscal é destinada à prévia criação de “sacos azuis” destinados a pagar benefícios e vantagens de natureza corrupta

1. Corrupção → Fraude Corrupção

- Os corruptores e/ou os corruptos irão montar esquemas fraudulentos destinados a camuflar os benefícios ilícitos

1. Causas da corrupção nas Administrações fiscais*

- Complexidade das leis e procedimentos
- Monopólio do poder
- Discricionariedade dos funcionários
- Falta de adequada monitorização e supervisão
- Relutância em pagar imposto de alguns grupos de contribuintes
- Falta de empenhamento da liderança política
- Ambiente geral: o nível de corrupção na administração fiscal é, em geral, semelhante ao da Administração Pública

*adaptado de Mahesh C. Purohti, “*Corruption in Tax Administration*”

1. Perspectivas de apreciação

- Corrupção com furto dos dinheiros públicos *“corruption with theft”*, em que o pagamento é *“suportado”* pela administração;
- Corrupção sem furto *“corruption without theft”* em que o corruptor *“suporta”* a despesa incorrida com o suborno;
- Corrupção relacionada com o não cumprimento;
- Corrupção relacionada com a prestação de serviços, por exemplo a aceleração ou retardamento de um procedimento

1. Relacionamento entre rendimento e corrupção na administração fiscal

- Maximização do rendimento – a motivação para entrar em esquemas de corrupção tem a ver com os ganhos e riscos da decisão (montante do suborno, probabilidade de detecção e o custo da eventual punição), segundo Gary Becker e George Stigler (1974)*
- Selecção adversa: salários mais elevados podem atrair candidatos mais qualificados e menos vulneráveis à corrupção; **

* Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers”. *Journal of Legal Studies*, 3, 1-18.

** Em particular a conhecida análise de Timothy Besley and John McLaren (1993) sobre os tipos de regimes salariais (*reservation wage, efficiency wage e capitulation wage*) divulgados em “Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives”. *Economic Journal*, 103, 119-141.

1. Relacionamento entre rendimento e corrupção na administração fiscal

- Remunerações justas
- ✓ Injustiça remunerativa aumenta a corrupção em virtude da diminuição do seu custo moral (Rose-Ackerman, 1975)*
- ✓ Os aumentos remuneratórios poderão levar a uma redução dos níveis de corrupção**

* 'The economics of corruption', *Journal of Public Economics*, vo.4, pp. 187-2003.

** "there may be corruption due to need and corruption due to greed (Vito Tanzi)

1. Corrupção e Fraude *

- Corrupção entre os funcionários tributários envolvidos na cobrança coerciva (*tax enforcement*) gera o aumento da evasão e fraude fiscais em virtude da diminuição da efectividade da aplicação de sanções (argumentos teóricos para esta ligação foram desenvolvidos por Cyrus Chu (1990) e Roger Bowles (1999)).
- As receitas fiscais podem diminuir com o aumento das taxas de tributação no caso de existir um elevado índice de corrupção entre os funcionários tributários, gerando um efeito de curva de Laffer, segundo Parkash Chandler and Louis Wilde (1992)** , e Amal Sanyal e al. (2000)***.
- * **A corrupção fiscal tem um impacto directo na fraude e evasão fiscais**
- ** **Corruption in Tax Administration, *Journal of Public Economics* 49 (3), 333-349**
- *** **Corruption, Tax Evasion and the Laffer Curve, *Public Choice* 105 (1-2), 61-78**

1. A corrupção e as funções do sector público de Musgrave

- **Função afectação** - A corrupção provoca situações de fracasso de mercado (*market failures*) em virtude do diferente tratamento quando alguns cidadãos subornam funcionários, podendo originar a criação de monopólios implícitos;
- A **Função distribuição** também é distorcida porque a corrupção possibilita aos corruptores e aos corruptos aumentarem os seus rendimentos reais;
- Finalmente, a **função estabilização** também é afectada negativamente pela corrupção, dado que origina uma redução das receitas públicas e o aumento das despesas e, conseqüentemente, o alargamento dos défices orçamentais.

1. Alguns efeitos indirectos

- A fraude e a evasão reduzem as receitas fiscais e a oferta de bens públicos e força os governos no caso de manterem o nível da despesa pública a recorrer ao endividamento;
- Distorções de concorrência relativamente aos contribuintes honestos, empurrando-os também para a evasão;
- Os países com altos níveis de corrupção cobram menos impostos por unidade do PIB do que os menos corruptos segundo Simon Johnson et al. (1999)* e Vito Tanzi and Hamid R. Davoodi (2001)**.
- Em casos de extorsão os efeitos da fraude e da corrupção são regressivos dado que os contribuintes mais ricos têm mais a ganhar com a “fuga ao pagamento de impostos e são menos vulneráveis à extorsão, segundo Hindriks et. al. (1999)***.

* Corruption, Public Finance, and the Unofficial Economy, The World Bank, WPS 2169

** Corruption, Growth and Public Finances 89-110, in: Arvin K.Jain (ed.), *Political Economy of Corruption*, Routledge

*** Corruption, Extortion and Evasion, Journal of Public Economics, 74, 394-430

1. Alguns efeitos indirectos

- Um dos efeitos da corrupção é a redução da função distributiva das receitas fiscais, contribuindo desse modo para o aumento da desigualdade na distribuição do rendimento;
- Ao reduzir a capacidade de obtenção de receitas, a corrupção pode provocar graves consequências na sustentabilidade e flexibilidade orçamentais, para além de afectar a equidade do sistema fiscal;
- A redistribuição da carga fiscal e do inerente rendimento pode permitir o enriquecimento patrimonial de contribuintes desonestos, em base de actividades improdutivas e/ou ilícitas, prejudicando o empreendedorismo, a inovação e a criatividade.

1. Alguns efeitos indirectos

- A redistribuição da carga fiscal pela corrupção corrói o capital social, erode a coesão social e origina instabilidade política;
- A corrupção afecta o nível e qualidade do investimento, quer público, quer privado, ao mesmo tempo que dificulta a retenção e atracção de talentos (*brain drain*);
- As práticas corruptas têm um impacto nocivo mais elevado nas PME's do que nas grandes empresa

1. Algumas tipologias (Tanzi e outros)

- ***“PROTECÇÃO” e “Redes” de corrupção***
- ***Utilização indevida de passwords***
- ***Actuações individuais***
 - ***Anulações indevidas***
 - ***Falsificação de documentos***
 - ***Informações confidenciais***
 - ***Seleção discricionária de contribuintes a auditar***
 - ***Encerramento da inspecção fiscal sem liquidação do imposto ou penalidade devidas***

1. Exemplos de Vito Tanzi de práticas de corrupção no “fisco”*

- The provision of certificates of exemption from tax persons who would not otherwise qualify.
- The deletion or removal of a taxpayer’ record from the tax administration, filing and accounting systems.
- The provision of confidential’s tax return information to a taxpayer’s business competitor.
- The creation of mutple false taxpayer identifications to facilitate tax fraud.
- The write-off of a tax debt without justification.
- The closure of a tax audit without any adjustment being made or penalties being imposed for an evaded liability.

* “Corruption and the Budget: Problems and Solutions” in A. K. Jain (ed.) *Economics of Corruption*. Boston: Kluwer Academic Publishers, p.p 111-127

1. Exemplos de Vito Tanzi de práticas de corrupção nas Alfândegas*

- Facilitating the smuggling of goods across a national border to avoid tax and duty payments.
- Facilitating the avoidance or understatement of a tax duty liability through the acceptance of an undervaluation or misclassification of goods in the processing of a custom entry.
- Allowing goods that are held in a bonded warehouse to be released for consumption in the domestic market without payment of tax or duty.
- Facilitating false tax duty refund claims through the certification of the export of goods that have been consumed in the domestic market or have not been produced at all.

* **Vito Tanzi, “Corruption and the Budget”, conforme slide anterior.**

2. As Novas tecnologias de informação

- **Identificação precoce de comportamentos atípicos**
- **Programas informáticos analíticos para a identificação de subornos**
- **Utilização de *data mining***
- **A informática como ADN da corrupção***
- **A selecção automática das auditorias às empresas, ou pelo menos de uma parte**
- **O controlo das prescrições**

** Assim como a genética dá a palavra final nas questões da paternidade, a informática pode ser o DNA da corrupção, Guillermo Rivera, 22/5/2010, Jornal Opção*

2. Riscos serviços informáticos

1. PLANO da DGITA

- *Riscos de fraude*
 - ***Falsificação informática***
 - *Acesso ilegítimo para informação a terceiros*
 - *furto de identidade (utilização indevida de passwords*
2. *Viciação de programa sinformáticos para práticas fraudulentas*
 3. *Processamento indevido de reembolsos*

2. Softwares fraudulentos*

- Softwares para facilitar fraudes nos sectores retalhistas e serviços, designados vulgarmente por *zappers* ou de difícil detecção em auditorias, por exemplo os *phantomware*
- A certificação dos programas de software exigida pela DGCI (software certificado)

* Neste domínio o Professor da Boston University – School of Law, Richard Thompson Ainsworth tem publicado vários artigos alertando para o fenómeno e apresentando soluções para o combater.

3. Tipologia da Fraude ao IVA

- Omissão de operações
- Realização de operações artificiais
- Facturas falsas
- Fraude Fénix
- Fraude do operador fictício (incluindo a fraude carrossel)
- “yellow fever fraud”
- “contra trading” VAT fraud
- “car-flipping”



FRAUDE CARROSSEL

Fraude Carrossel*



MECÂNICA DA FRAUDE EXIGE A EXISTÊNCIA DE:

- ***MISSING TRADER*** (operador fictício)
- ***BROKER*** (intermediário) e *geralmente um BUFFER (tampão)*
- ***CONDUIT COMPANY*** (empresa de ligação)

* ***A fraude carrossel caracteriza-se fundamentalmente por ser um circuito de operações montado exclusivamente com o objectivo de sonegar IVA ao Estado***

EM 2

Empresa D
Tampão ou "buffer"

Empresa B
Operador
Fictício ou
"missing trader"

Empresa C
Intermediário ou "Broker"

Deduz/pede reembolso

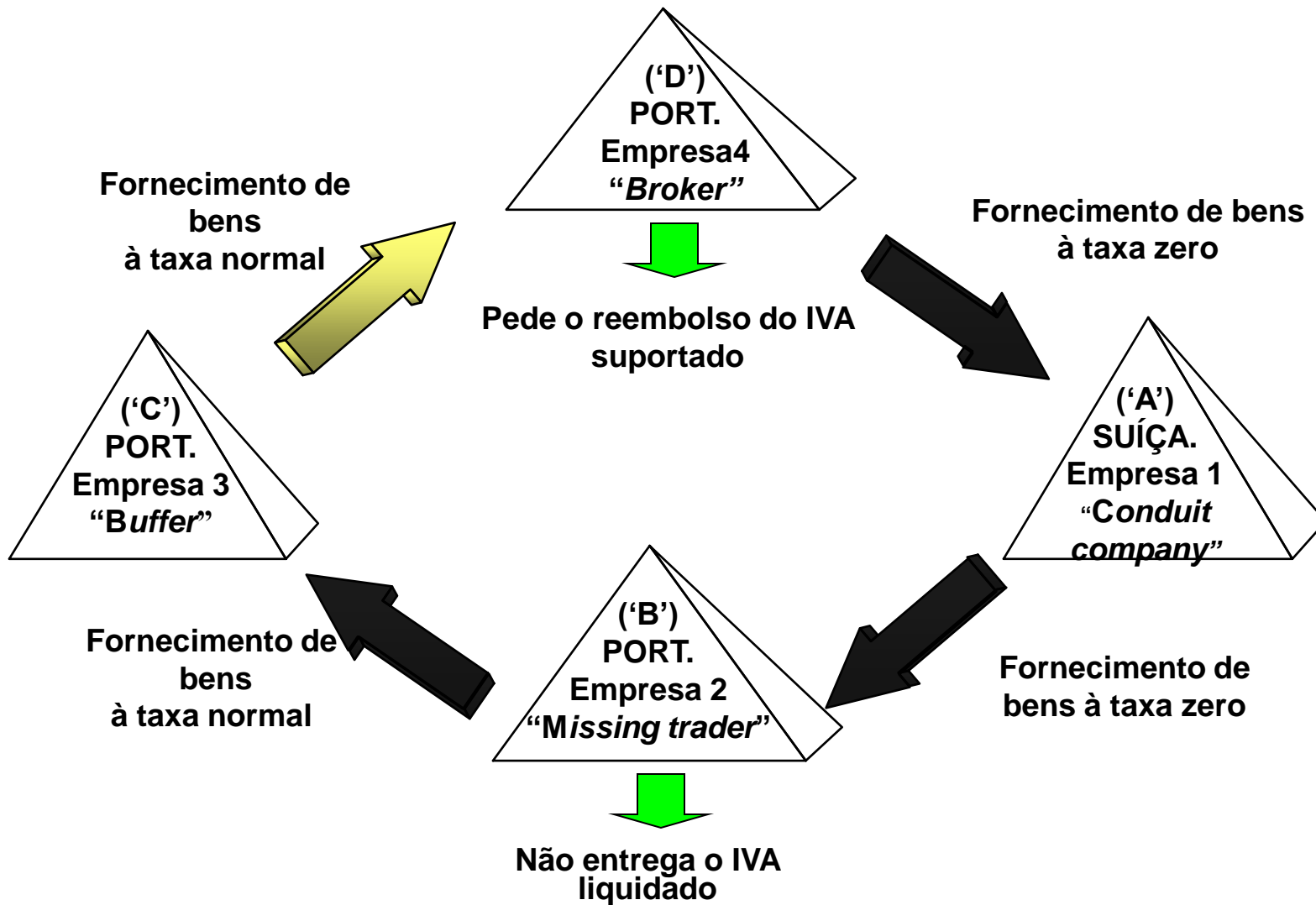
Liquida e não entrega

Empresa A
Empresa de ligação ou
"Conduit company"

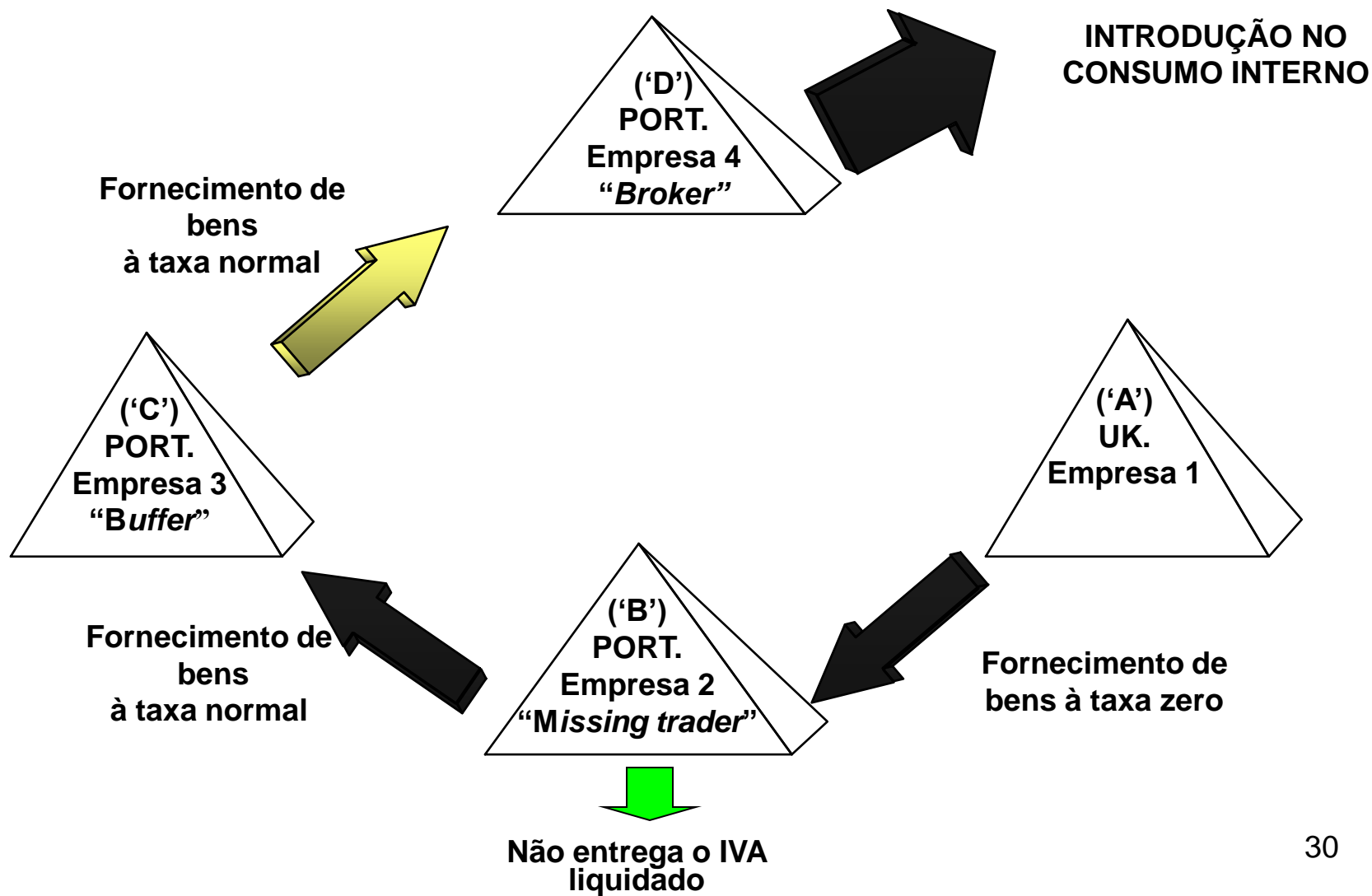
EM 1

Transmissão intracomunitária isenta de IVA

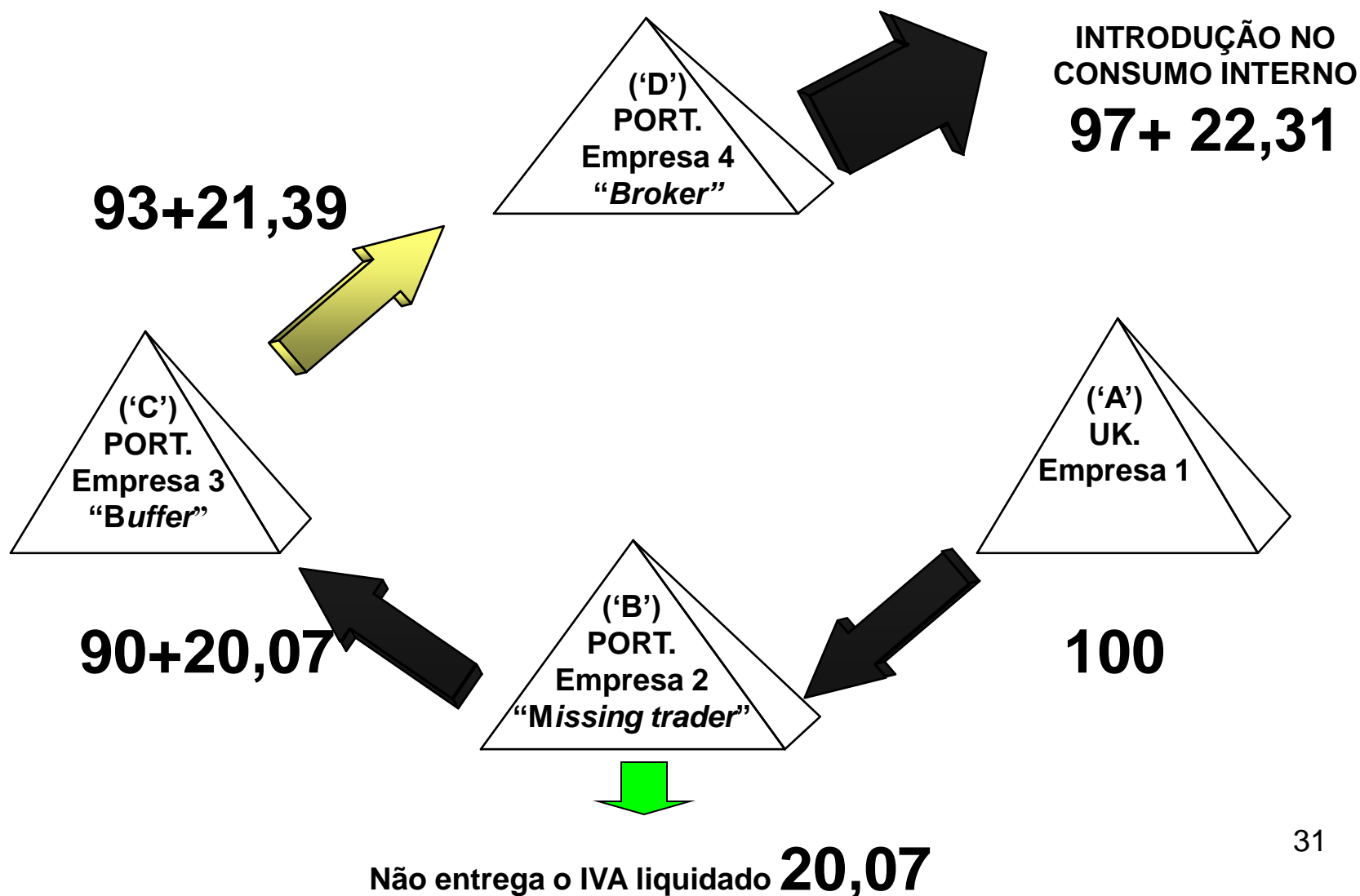
3. Fraude carrossel no IVA



3. Fraude aquisições intracomunitárias



3. Fraude aquisições intracomunitárias



3. Cálculo dos ganhos e perdas

ESTADO

IVA PERDA DIRECTA	20,07
IVA REDUÇÃO DE PREÇO	0,69
<i>TOTAL DA PERDA EM IVA</i>	<i>20,76</i>
IVA PAGO	2,24
IVA DEVIDO	23,00

REDE DE FRAUDE	$20,07 - 3 = 17,07$
CONSUMIDOR FINAL	$3,00 + 0,69 = 3,69$
<i>TOTAL do "Lucro"</i>	<i>20,76</i>

3. Fraude Contra Trading



4. Medidas anti-corrupção

- **Prevenção, Eliminação de oportunidades e Simplificação legislativa e de procedimentos**
- ***Algumas alterações de procedimentos:***
 - ***“feed back” como regra***
 - ***duplo controlo por amostragem***
 - ***redução da discricionariedade da tomada de decisões***
- ***Revisão dos “filtros” de detecção de anomalias e e inconsistências e melhoria do seu funcionamento***
- ***Utilização acrescida das tecnologias de informação para prevenir, detectar e combater a corrupção***

4. O Plano de prevenção da DGCI

- Grande qualidade e exaustividade do plano.
- A vantagem em ter uma administração tributária com baixos índices de corrupção.
- A necessidade de prevenção reforçada dados os riscos específicos da função tributária.
- O papel fulcral de um bom serviço de auditoria interna.
- A necessidade de o adequar, tal como os da DGAIEC e DGITA, à estrutura da futura Agência Tributária

“Corruption may corrupt”
(J. Andvig and K. Moene - 1990*)

***MUITO OBRIGADO
PELA ATENÇÃO***

****“How corrupt may corrupt”, *Journal of Economic Behaviour and Organization*”***