

# fiscalidade



# **INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA FRAUDE E DA EVASÃO FISCAIS EM MACAU**

*José Hermínio Paulo Rato Rainha \**

1. Generalidades
2. Causas
  - 2.1. Causas sociológicas
  - 2.2. Causas políticas
  - 2.3. Causas económicas
  - 2.4. Causas técnico-administrativas
  - 2.5. Outras causas
3. Efeitos
  - 3.1. Efeitos económicos
  - 3.2. Efeitos jurídicos
  - 3.3. Efeitos éticos e sociais
4. Conclusões e sugestões

## **1. GENERALIDADES**

À medida que as economias dos países e territórios se desenvolvem e as suas receitas públicas se tornam mais dependentes das receitas fiscais derivadas dos *impostos*, a expressão *fraude e evasão fiscais* tem passado a ser utilizada com vulgaridade e entrado na linguagem do cidadão comum, como designação de um conjunto de situações de fuga ao pagamento dos impostos que deve ser combatido pelas administrações públicas, de forma a que exista um cumprimento das leis fiscais em conformidade com o que se encontra efectivamente estabelecido. Em Macau, embora a maior parte das receitas públicas não provenha directamente das receitas fiscais, dada a predominância das receitas originadas nos regimes de substituição tributária respeitantes à concessão da exploração dos jogos de fortuna e azar, também a expressão tem vindo a ser usada quando se pretende pôr em causa a capacidade e eficiência da administração fiscal na cobrança das receitas fiscais ou os resultados de algumas medidas de política governamental.

Embora não seja uniforme a terminologia usada para classificar as diferentes modalidades de fuga aos impostos, tem-se considerado *a fraude*

---

\* Economista.

como um acto tendente a afastar a aplicação de uma disposição legal com prejuízo de terceiros, podendo dizer-se ainda que a fraude se apresenta como uma particularização de uma situação mais geral correspondente ao não cumprimento de uma norma legal<sup>1</sup>. Para além da fraude, como modalidade de fuga ao pagamento de impostos, encontramos o conceito de *evasão fiscal* correspondente à aplicação lícita de uma disposição legal com obtenção de um resultado diferente do previsto pelo legislador, o que também se pode considerar como *uma fraude ao espírito da lei*.

Deste modo, enquanto na fraude fiscal existe uma violação directa da lei fiscal através de um procedimento ilegal do contribuinte susceptível de ser sancionado, na evasão fiscal o contribuinte deixa de pagar total ou parcialmente o imposto sem recorrer a actos ilícitos, embora actuando de forma não correspondente à típica prevista pelo legislador. A evasão fiscal não é passível de sanções ainda que na determinação do imposto deve ser tida em atenção a situação do resultado diferente do previsto pelo legislador e proceder-se à correcção para o desejado originalmente.

Neste texto, de uma maneira geral, só nos referimos à *fuga ao pagamento dos impostos* e ao *incumprimento das leis fiscais*, sem fazer grande distinção sobre a intencionalidade ou não desse incumprimento e deixando de fora de análise a fraude e o incumprimento das leis sobre a segurança social. Embora estejam afastadas do âmbito deste texto as matérias relativas às prestações e subvenções sociais, há que relacionar a eventual fuga aos impostos como podendo contribuir para a concessão indevida destes apoios sociais: bolsas de estudo, aquisição e arrendamento de habitações económicas, subsídios de família, etc.

A fraude e a evasão fiscais, nas suas diversas manifestações, são fenómenos de que não está livre nenhuma sociedade moderna, podendo dizer-se que as administrações fiscais, com maiores ou menores meios e com diversos resultados, procuram convencer a sociedade do valor que o cumprimento das leis fiscais tem para o bom funcionamento de um *Estado de Direito* e combater estes fenómenos que atentam contra os princípios de *solidariedade* e de *igualdade perante a lei*. O território de Macau, embora administrado pela República Portuguesa, tem um sistema fiscal autónomo com uma baixa tributação<sup>2</sup> e de relativa simplicidade de aplicação, onde as

---

<sup>1</sup> Quando de forma *voluntária e intencional* não se cumpre uma norma legal tem-se considerado que se está perante uma situação de *fraude*, enquanto se aceita não se dever falar de fraude quando, por *ignorância ou por interpretação incorrecta*, não é cumprida a norma legal, parecendo mais adequado, nestes casos, falar-se de *incumprimento não intencional*. No âmbito das *prestações e subvenções sociais* é frequente a utilização do termo *abuso* para se referirem determinados comportamentos e condutas às quais não se atribui gravidade suficiente para serem qualificadas de fraude.

<sup>2</sup> A futura Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China aplicará um sistema fiscal independente e tomará como referência a política de baixa tributação anteriormente seguida em Macau (cf. Lei Básica da RAEM, artigo 106.º).

oportunidades de defraudar e de evasão são muito grandes e a possibilidade (ou vontade político-administrativa) de se detectarem esses comportamentos é muito pequena, pelo que, para se fugir ao pagamento de impostos, não se torna ainda necessário o recurso à elaboração de sofisticadas formas de evasão como acontece em outros espaços fiscais.

Na maioria dos países desenvolvidos, as administrações fiscais procuram anualmente dar a conhecer as estatísticas do resultado do seu trabalho da luta contra a fraude fiscal, enquanto através de alterações legislativas procuram que sejam delimitadas ou diminuídas as possibilidades da evasão fiscal. Estes conjuntos de acções têm como objectivo procurar melhorar o clima social existente sobre esta matéria e mostrar à opinião pública a importância do trabalho desenvolvido pela administração fiscal no controlo do cumprimento das leis fiscais.

A gravidade que a fraude e a evasão fiscais representa é acentuada em períodos de crise económica, em que o não pagamento de impostos aliado a outras fraudes, nomeadamente de recebimentos indevidos de prestações e apoios sociais, pode contribuir para eventuais desequilíbrios financeiros e pôr em causa a protecção das camadas mais desfavorecidas ou necessitadas da sociedade. Em relação a Macau pode-se considerar que a luta contra a fraude e a evasão fiscais não se apresenta com muita importância para a obtenção de mais receitas fiscais, dada a possibilidade de fontes alternativas de receitas públicas correspondentes essencialmente às derivadas da concessão da exploração de jogos de fortuna e azar, embora a importância dos seus resultados se ponha noutros aspectos mais globais relacionados com o mero comportamento cívico no cumprimento das leis.

Na realidade, para além dos problemas postos pela situação particular das receitas públicas de Macau dependerem fortemente de uma só actividade (e empresa), existem os aspectos sociológicos e políticos conotados com a fraude fiscal que, se não forem tomados em atenção e controlados, podem ser desenvolvidos e tornarem-se extensivos a outras áreas da vida colectiva da sociedade. Deste modo, é importante conhecerem-se e delimitarem-se as questões éticas e sociais relacionadas com a fraude fiscal, que podem pôr em perigo *os princípios democráticos* da solidariedade colectiva e do reconhecimento das despesas públicas como determinantes do bem-estar da sociedade e como princípios orientadores da formação da *identidade de Macau*, na situação política actual ou integrada na República Popular da China.

Em muitos espaços fiscais existem estudos sobre a fraude e a evasão fiscais, verificando-se que o interesse por estes estudos, de uma maneira geral, parece alcançar o seu máximo valor quando se apresentam valores quantificados sobre a fuga ao pagamento de impostos. Quando se analisa esta matéria num certo espaço geográfico talvez seja mais útil centrar a atenção na problemática das causas, efeitos e sugestões de correcção das situações de fraude e de evasão do que na sua quantificação, pois que estes cálculos pouco ou nada adiantam à resolução de uma questão conhecida na generalidade sem necessidade de uma prévia quantificação.

Nesta breve introdução a estas questões, com referência a Macau, não se procura fazer qualquer quantificação sobre a eventual perda de receitas

fiscais resultantes das práticas em análise, nem se consideram importantes os cálculos desses valores, visto que parece ser muito mais significativo todo o enquadramento sócio-político e administrativo em que se verificam. Em relação ao sistema fiscal de Macau alguns índices reveladores da existência de fraude fiscal podem ser retirados das estatísticas oficiais publicadas ou de elementos internos da administração fiscal: número de prédios arrendados e valor médio das rendas (contribuição predial urbana); relação entre o número de empresas/contribuintes inscritos em contribuição industrial (e imposto complementar de rendimentos) e o número de empresas com entrega de declarações de trabalhadores dependentes (imposto profissional); distribuição e valor médio de rendimento por grupos de contribuintes (imposto profissional e imposto complementar de rendimentos); etc.<sup>3</sup>

Para um estudo mais completo da fraude e da evasão fiscais em Macau era interessante que se conhecesse a opinião dos seus habitantes sobre a valoração dada à violação das leis, nomeadamente das leis fiscais, e a percepção que têm sobre a extensão, a evolução e os efeitos da fraude e a sua atitude social perante eventuais medidas governamentais contra a fraude. A realização destes estudos de análise sociológica poderia ser encomendada ou ser elaborada por iniciativa das instituições locais de ensino superior, fazendo assim que estas instituições possam também contribuir através da sua investigação para um melhor conhecimento dos valores com que a sociedade de Macau parece mais se identificar.

Embora sem comprovação através de inquérito ou de investigação de campo, talvez não se erre muito se considerarmos que o conjunto dos habitantes de Macau (em que a maioria é de etnia chinesa), do mesmo modo que se verifica noutros espaços geográficos com desenvolvimento económico recente, dá primazia aos valores utilitários em relação aos de solidariedade colectiva nos aspectos da problemática dos processos de obtenção de receitas públicas e de realização de despesas públicas. A consideração de que o poder político-administrativo deve ser responsável pelo aumento do seu bem-estar e tem a obrigação de ajudar a população a resolver os seus problemas transforma o eventual pagamento dos impostos como uma mera contrapartida necessária para se receberem serviços públicos, não parecendo enraizada a ideia sobre o princípio da solidariedade colectiva apresentado pelo conjunto de receitas e despesas públicas, segundo o qual os impostos são um instrumento de redistribuição de riqueza e de apoio aos mais necessitados<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Veja-se J. H. Paulo Rato Rainha, «*Reflexões sobre o sistema fiscal de Macau: evolução e perspectivas*» em *Administração — Revista da Administração Pública de Macau*, n.º 15, 1992, pgs. 116/117, notas 132 e 137.

<sup>4</sup> Sobre o conjunto das despesas públicas e das receitas públicas como instrumento de política económica, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Notas sobre objectivos e instrumentos de política económica de Macau (H Parte)*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 35, 1997, pgs. 89/108.

A alteração dos valores culturais respeitantes a uma sociedade de modo a incluírem-se princípios de maior solidariedade não é tarefa que, em circunstâncias normais, se possa alcançar em curto prazo, pelo que se pode considerar e sugerir a realização de programas de educação cívica e a introdução de políticas de comunicação social a médio prazo sobre estes temas, como elementos fundamentais para que se possa verificar esta alteração. Para além da existência destes valores materialistas das sociedades modernas, há ainda, por vezes, um juízo negativo respeitante à utilidade da relação entre as receitas e as despesas públicas que se manifesta através do aparecimento de opiniões discordantes sobre a forma dos gastos públicos e do seu resultado, considerado como ineficaz devido à incapacidade da respectiva administração pública, em que, no caso particular de Macau, também se pode acrescentar como derivando da origem dos seus trabalhadores, que é conotada como não sendo representativa da composição da sociedade.

Neste texto procura-se fazer uma breve introdução ao estudo da fraude e evasão fiscais em Macau servindo-nos de considerações gerais e teóricas verificadas em outros espaços geográficos e da sua eventual aplicação à situação local ao focar possíveis causas e eventuais efeitos, com a indicação de algumas sugestões respeitantes à alteração dos valores e comportamentos da sociedade e dos procedimentos administrativos de modo a prevenir ou penalizar a realização da fraude. Não se faz nenhuma análise pormenorizada das modalidades de fuga ao pagamento de impostos mais significativas verificadas em Macau, podendo dizer-se em termos genéricos que as mais vulgarizadas e mais simples são as correspondentes à omissão completa ou parcial de valores de vendas, de rendimentos ou de lucros e de rendas de prédios, com destaque para as do sector imobiliário com influência em diversos impostos (sisa, contribuição predial urbana, imposto complementar de rendimentos e imposto sobre as sucessões e doações); inclusão indevida de certas despesas como custos para efeitos fiscais (imposto profissional e imposto complementar de rendimentos); etc.

## **2. CAUSAS**

De acordo com um modelo teórico de decisão, dada a propensão social à fuga ao pagamento dos impostos e a oportunidade de o concretizar, as pessoas tomam a decisão de defraudar quando consideram que as vantagens daí resultantes são superiores aos inconvenientes, e, na realidade, ainda que esta avaliação não se formule de forma explícita, os particulares tendem a contrapor os prós e os contras da fraude através de modelos de decisão condicionados pela sua própria predisposição à fraude e a sua particular propensão ao risco. Os benefícios derivados da fraude relacionam-se com a utilidade que os sujeitos dão à poupança correspondente aos impostos não pagos (ou serviços desfrutados fraudulentamente), verificando-se que a utilidade do imposto não pago parece ser tanto mais alta quanto maiores sejam os valores a pagar e menor a capacidade económica dos contribuintes.

Interessa destacar que a utilidade da fraude não se consubstancia isoladamente em respeito a cada fraude em particular, pois que podem

existir fraudes em cadeia ou dependentes entre si, pelo que se devem considerar conjuntos de fraudes relacionadas. Um caso típico, cada vez mais observável, é a fraude sobre impostos destinada, não só, a obter um benefício directo, como também, a obter benefícios de determinadas prestações públicas (habitação, bolsas de estudo, subsídios de família, etc.) cuja concessão se liga ao rendimento do beneficiário, verificando-se que, ao serem declarados ou determinados rendimentos inferiores aos reais, é possível ser atribuído pela lei um outro benefício.

O estabelecimento de mecanismos de relação entre o rendimento declarado para efeitos fiscais e a concessão de prestações ou benefícios sociais como o indicado reforça a utilidade da fraude que deve ser atenuada, na medida do possível, dentro de uma política geral de isolamento dos distintos tipos de fraude. Para diminuir a incidência dos factores de decisão respeitantes a uma alta valoração da utilidade da fraude torna-se necessário contrapor ou gerar a presunção da existência de grandes riscos na realização de fraudes, a que eventualmente pode corresponder uma alta percepção da população sobre a eficácia dos sistemas de correcção e das suas consequências, o que passa pela capacidade da administração pública de controlar o cumprimento das leis fiscais e pelo sistema de penalidades constante do sistema fiscal.

A fraude, como manifestação social complexa, encontra a sua origem na interacção de factores de muita distinta natureza, cuja relevância varia de território para território e se altera ao longo do tempo dentro do mesmo espaço geográfico, tendo ainda peso diferenciado segundo a classe social, a actividade profissional e as inclinações ideológicas. Dada esta complexidade, embora sem preocupações de exaustividade, pode-se procurar dar uma sistematização teórica às causas da fuga ao pagamento de impostos, devendo ter-se em atenção que, para se originar a fraude, tem de existir um grau suficiente de predisposição individual conducente à decisão de fraude, quando se apresenta uma oportunidade lucrativa de defraudar, em função das vantagens e riscos envolvidos.

Na introdução a este problema da fuga ao pagamento de impostos em Macau, ao apresentarem-se as suas eventuais causas procuram-se referir as que são comuns, em geral, a diversos países e territórios mais desenvolvidos e as específicas da situação política de Macau, onde se encontra em curso um processo de transferência do exercício de soberania da República Portuguesa para a República Popular da China. A transformação do território de Macau em Região Administrativa Especial da República Popular da China, em 20 de Dezembro de 1999, leva a que se tenha de ter em atenção que determinadas valorações da actual situação política, como elemento de desculpa de comportamentos defraudadores, deixam de ter sentido quando o poder político-administrativo já for exercido no novo enquadramento jurídico.

## 2.1. CAUSAS SOCIOLÓGICAS

Com a denominação de *causas sociológicas* agrupa-se um conjunto de factores que induzem a comportamentos sociais perante a fraude e que podemos considerar como estando relacionados com a percepção da equi-

dade do sistema formado pela obtenção de receitas e a realização das despesas públicas e com o grau de desenvolvimento dos valores de solidariedade colectiva. No conjunto das medidas orientadas para a prevenção da fraude, para além de se dever actuar sobre os factores de oportunidade e de decisão que levam à fraude, através de alterações legislativas e da organização da administração pública, deve-se centrar também a atenção na modificação da valoração e comportamento da população no respeitante à relação entre as contribuições individuais pagas e as despesas públicas e no desenvolvimento de valores de solidariedade.

Como comportamento generalizado, pode-se dizer que, no momento do cumprimento das suas obrigações tributárias, as pessoas, de forma mais ou menos consciente, tendem a comparar a desutilidade dos encargos, que pessoalmente têm de suportar para a actividade financeira das comunidades políticas organizadas como Estados, Regiões Administrativas ou Territórios Autónomos, com a utilidade que recebem dessa mesma actividade. É claro que esta utilidade tanto pode ser directa, correspondendo a ser recebida pelo próprio contribuinte ou pela sua família, como indirecta, em que o benefício é recebido por outras pessoas que, segundo o seu juízo, são merecedoras dela.

Neste modelo de actuação, o indivíduo, ao considerar-se a si mesmo como um «comprador» de bens e serviços públicos, se estima como desequilibrada a relação de troca entre os seus encargos para a comunidade política em que se encontra inserido e os benefícios recebidos, surge uma legitimação subjectiva da sua conduta fraudulenta. Este facto corresponde à existência de uma maior intenção de fraude por parte de quem se sente mais prejudicado ao comparar o seu esforço no cumprimento das suas obrigações tributárias e os benefícios obtidos em contrapartida em bens e serviços públicos.

Esta percepção, entre a desutilidade dos encargos a suportar para a actividade financeira da sociedade organizada politicamente e a utilidade recebida dos gastos públicos, deriva muito do grau de ajustamento das despesas públicas às necessidades concretas dos habitantes. Deste modo há resistência ao cumprimento daquelas obrigações que impliquem o desembolso de recursos destinados a financiar bens e serviços públicos contrários ao sistema de preferências do indivíduo sujeito a esses encargos, o que corresponde à ideia da desnecessidade de muitos gastos públicos.

Para Macau, um exemplo sobre esta matéria de potencial resistência ao suporte de determinadas despesas públicas é o representado pelas opiniões publicadas em órgãos de comunicação social respeitantes à implementação de um programa de construção de diversos monumentos públicos que tem vindo a ser desenvolvido no território. Embora do ponto de vista do poder político-administrativo o custo desta implantação de monumentos se possa considerar como necessária para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do turismo e de uma identidade própria de Macau, as opiniões populares expressas pelos jornais locais transmitem a ideia de que correspondem a um conjunto de despesas públicas desnecessárias, pelo que, para um melhor entendimento público respeitante à realização destas

despesas, parece dever ser transmitida uma maior informação sobre a sua finalidade.

Para além do comportamento social perante a relação entre as receitas e as despesas públicas, os indivíduos respeitam mais facilmente as normas a que estão sujeitos se percebem que o sistema que as determina é equitativo ao atribuir obrigações e direitos comparáveis entre distintas pessoas em função do seu nível de rendimentos, o seu grupo social, a sua localização geográfica, etc. O reconhecimento da desigualdade do sistema fiscal apresenta-se como um factor importante conducente à predisposição da fraude, ao induzir os indivíduos a legitimar o seu comportamento para restabelecer uma justiça não alcançada e a provocar a diminuição das manifestações da eventual desaprovação social a que os defraudadores podem ver-se sujeitos.

Para existir justiça na repartição dos impostos, o sistema fiscal deve estar harmonizado no plano legislativo de modo a procurar distribuir a pressão fiscal de forma equitativa por todos os potenciais contribuintes e a administração fiscal tem de ter capacidade administrativa e técnica para o aplicar, para que efectivamente seja implementado conforme a intenção do legislador. Parece dever ou poder ser este o sentido da realização de uma reforma do sistema fiscal de Macau ou do prosseguimento do seu aperfeiçoamento, qualquer que seja a sua finalidade na obtenção de receitas públicas, pois a justiça implica que as receitas fiscais sejam cobradas com eficácia, já que só assim é que os contribuintes com a mesma situação tributária ficam em pé de igualdade<sup>5</sup>.

Existe uma maior predisposição à fraude quando se reconhece que efectivamente a fraude está generalizada, verificando-se que a importância do grau em que os indivíduos consideram a fraude como uma situação generalizada deriva do comportamento dos grupos sociais a que um indivíduo pertence, que funciona também como fonte de informação e de experiência na transmissão de normas constitutivas de comportamento de fraude e dos mecanismos concretos a seguir para alcançar a sua consecução. Em relação a Macau pode-se dizer que alguns profissionais, com influência nos procedimentos jurídico-contabilísticos das actividades comerciais e industriais — advogados, solicitadores, auditores e técnicos de contas —, ao terem conhecimento bastante pormenorizado do deficiente funcionamento da administração fiscal e da insuficiente previsão da legislação fiscal em enquadrar determinadas situações, através da prestação dos seus serviços e da transmissão de informações, fazem com que certos estratos sociais da população se possam encontrar em fraude (e evasão) generalizadas<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cf. J. H. Paulo Rato Rainha, «*Reflexões...*», em *Administração...*, n.º 15, 1992, pgs. 61/62 .

<sup>6</sup> Também existe um generalizado incumprimento das leis fiscais por parte da restante população, embora se possa talvez dizer que este comportamento deriva mais do desconhecimento das leis e da incapacidade ou insuficiência da administração fiscal em procurar que a aplicação das leis fiscais seja efectiva sobre todas as pessoas abrangidas pelas suas disposições.

Dado que a fraude é um comportamento intencionado que, sendo contrário à norma, beneficia uns poucos indivíduos e prejudica directa ou indirectamente a maioria restante, a sua realização responde claramente a um sistema de valores não solidários para com a sociedade, dando realce a valores meramente individualistas. A pessoa recorre ao comportamento fraudulento para restabelecer a sua particular visão da relação de troca e de equidade do sistema, ignorando ou desprezando as eventuais consequências negativas (económicas, sociais, profissionais ou outras) que, para a restante sociedade, possa ter o seu comportamento.

## 2.2. CAUSAS POLÍTICAS

O escasso nível de solidariedade para com os demais pode depender de diversos factores como seja a existência de um reduzido sentimento de grupo pertencente a um determinado espaço geográfico ou território (falta de identidade territorial), uma escassa consciência cívica, desenvolvimento de valores individuais, uma baixa implicação da população nas decisões colectivas, etc. No caso específico de Macau, somos de opinião que uma das causas para a existência de fraude fiscal ou de falta de civismo no suporte dos encargos colectivos resulta da própria *situação política do território*, em que a maioria da população parece não se considerar representada nos órgãos de governo e na administração pública.

Em Macau existe uma divisão entre a *titularidade da soberania* da República Popular da China e o *exercício de soberania* pela República Portuguesa, pelo que a maioria da população do território, que é de etnia chinesa, parece considerar o poder político-administrativo como sendo exclusivamente português e presumir o estabelecimento das políticas globais do Território como externas aos seus interesses, derivando daí o seu entendimento de não ser seu dever contribuir para os encargos colectivos da comunidade. Por outro lado, é muito recente o tempo da fixação de residência mais ou menos definitiva no território da maioria da população<sup>7</sup>, pelo que não há uma identificação da população com o território, o que também não contribui para o estabelecimento de laços de solidariedade colectiva global<sup>8</sup>.

A próxima evolução histórica da situação político-administrativa do Território tende a diminuir o valor destes motivos conducentes à falta de solidariedade da população local para o suporte financeiro dos seus encargos colectivos definidos pelo poder político-administrativo com maior ou menor intervenção directa dos residentes de Macau. Na realidade, para além de estar já definida a data da transferência do exercício da soberania, a nova

---

<sup>7</sup> Macau também se tem apresentado como um local de residência passageira para a população chinesa que procura emigrar para outros países.

<sup>8</sup> Verifica-se a existência de laços de solidariedade ao nível de residentes originários das mesmas povoações ou regiões da China, mas, por vezes, estes comportamentos de solidariedade ou de entre ajuda apresentam-se em oposição a grupos de residentes de outras regiões ou à restante população local.

situação política de Macau, para se manter com validade duradoura, tem de levar a sua população a identificar-se como pertencendo a uma *região administrativa especial* da República Popular da China e esta ideia de *identidade* só pode ser conseguida e reforçada com a extensão de laços de solidariedade entre a população residente, o que deve estar subjacente no assumir do suporte dos encargos colectivos através do cumprimento das leis definidoras desses encargos.

A fraude fiscal é essencialmente um fenómeno com transcendência social que não pode ser identificado como a mera soma de comportamentos individuais, pelo que, para a resolução ou atenuação das situações de fraude num certo espaço geográfico torna-se necessário um certo grau de compromisso de determinados grupos sociais, cujo posicionamento constitui, em maior ou menor medida, um guia de actuação e de orientação para a generalidade da população<sup>9</sup>. Deste modo, em Macau, é conveniente que, não só, as entidades chinesas detentoras de cargos políticos locais (conselheiros, deputados e dirigentes da administração pública), como também, os dirigentes das diversas organizações com influência político-económica e social (associações empresariais, profissionais, culturais, etc. e representantes da República Popular da China) defendam em público a importância do cumprimento das leis fiscais e do pagamento de impostos, como meio de todos os habitantes contribuírem para o apoio das classes mais desfavorecidas e para um maior desenvolvimento económico e social do Território na actualidade e no futuro como Região Administrativa Especial da República Popular da China<sup>10</sup>.

### 2.3. CAUSAS ECONÓMICAS

Para além de causas sociológicas e políticas conducentes à fraude fiscal também encontramos as de origem económica, apresentando-se como *causas económicas* aquelas em que a situação económica empresarial ou individual e os factores de oportunidade derivados do exercício de determinadas actividades têm um papel relevante nas decisões de defraudar. A oportunidade de levar a cabo a fraude está condicionada, em primeiro lugar, pela maior ou menor transparência do sistema económico-fiscal e este factor apresenta-se nalgumas situações como decisivo e afectando de forma desigual as pessoas, segundo o seu âmbito de actividade, podendo

---

<sup>9</sup> Na história recente da fiscalidade de Macau encontra-se um exemplo da actuação de uma individualidade local com grande influência na comunidade chinesa de, através do seu comportamento público, demonstrar que os impostos da reforma fiscal de 1978 eram para ser pagos, ao aparecer em cerimónia pública a entregar um cheque aos dirigentes da administração fiscal com o pagamento do imposto devido pelas suas actividades.

<sup>10</sup> De acordo com a Lei Básica da RAEM a Região Administrativa Especial de Macau mantém finanças independentes e dispõe, por si própria, de todas as suas receitas financeiras, não existindo quaisquer impostos destinados ao Governo Popular Central (cf. Lei Básica da RAEM, artigo 104.º).

gerar grandes desigualdades materiais, dada a diferente possibilidade de fraude e a insuficiência de controlo nas actividades em que há maior facilidade de defraudar.

Na aplicação do sistema fiscal de Macau, esta situação de desigualdade verifica-se de uma maneira geral na maior possibilidade de defraudar e de evasão das empresas e dos trabalhadores independentes em relação aos trabalhadores por conta de outrem e na situação mais favorável de tributação dos proprietários de imóveis. Dada esta diferente situação dos contribuintes perante as possibilidades de fraude e de evasão fiscais, no sistema fiscal de Macau deve-se dar um tratamento fiscal mais favorável aos rendimentos de trabalho dependente, eventualmente através da técnica de não se tributar uma determinada percentagem do rendimento, de forma a repor-se na tributação alguma igualdade entre estes rendimentos e os derivados de outras fontes<sup>11</sup>.

No mundo empresarial também se pode detectar a existência de fraudes fiscais motivadas pela defesa da manutenção da actividade ainda que sem lucros, embora em Macau estas fraudes não se encontrem de forma generalizada. De acordo com o comportamento da comunidade chinesa empresarial local, as actividades económicas empresariais que não estejam a ser lucrativas são encerradas ou transformadas em breve tempo, pelo que, podendo existir uma fraude pontual respeitante ao encerramento da actividade, não se verifica uma fraude continuada com a finalidade da manutenção de empresas em difíceis situações económicas.

#### 2.4. CAUSAS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

Os contribuintes têm uma imagem sobre a eficácia dos sistemas de controlo sobre as situações fiscais resultante da avaliação de aspectos tão variados como são o seu juízo sobre o âmbito da informação em poder da administração fiscal, os seus meios técnicos de processamento de dados, a idoneidade dos procedimentos de inspecção, a qualidade técnica do pessoal que realiza o controlo, etc. Esta valoração é realizada de forma distinta por uns e outros indivíduos; em função da sua maior ou menor preparação ou de poder ou não contar com aconselhamento técnico sobre estas matérias, das suas próprias experiências pessoais ou transmitidas por pessoas do seu âmbito pessoal ou profissional e, em definitivo, pelas mensagens emitidas pela própria administração fiscal.

Normalmente estas vias de comunicação ou de informação reforçam--se ou debilitam-se mutuamente segundo as circunstâncias, pois, se, por exemplo, são transmitidas pela administração fiscal imagens de alta eficácia dos sistemas informáticos e a experiência pessoal ou dos vizinhos demonstra que a imagem não está certa, corre-se o risco de se obterem resultados contraproducentes. Pelo contrário, se esta experiência contrasta

---

<sup>11</sup> Veja-se J. H. Paulo Rato Rainha, «*Reflexões ...*», em *Administração...*, n.º 15, 1992, pg. 107, nota 117.

com a realidade da imagem transmitida, isto é, se a fraude foi detectada embora a imagem que se tivesse do sistema informático da administração fiscal fosse muito negativa relativamente à sua eficácia, produz-se uma acção de reforço sobre a capacidade de controlo que pode eventualmente chegar a sobreavaliar a capacidade do sistema de fiscalização.

Os contribuintes não só avaliam a eficácia geral do sistema de fiscalização como também analisam a sua eficácia específica ou seja a probabilidade de serem efectivamente controlados e sancionados pelas infracções ou fraudes cometidas. Se determinados estratos de contribuintes têm o conhecimento desta probabilidade ser muito baixa, que é o caso existente em Macau com os maiores empresários e os contribuintes com maior capacidade tributária, os riscos de existência de fraude são crescentes se não se modificarem estas percepções.

O sistema fiscal de Macau, embora seja de simples compreensão das suas disposições e relativamente fácil de aplicação, permite e proporciona muita fuga ao pagamento de impostos dadas as formas de determinação da sua matéria tributável, principalmente nos impostos sobre o rendimento, e a insuficiência dos recursos humanos e técnicos da administração fiscal. A declaração de rendimentos é a base de fixação da matéria tributável para as grandes empresas (imposto complementar de rendimentos) e dos trabalhadores independentes (imposto profissional) que indicam ter contabilidade organizada, e, embora pareçam existir manifestas discrepâncias entre os valores declarados e os sinais exteriores de riqueza demonstrados pelos titulares dos rendimentos, a administração fiscal não tem capacidade técnica e recursos humanos para poder controlar a veracidade dos valores declarados.

De uma maneira geral, a administração fiscal de Macau só controla os rendimentos dos trabalhadores dependentes (imposto profissional) cujos valores são declarados pelas entidades empregadoras, embora também não verifique se todas as entidades empregadoras cumprem a sua obrigação de apresentar a declaração correspondente às remunerações dos seus trabalhadores. Em relação aos restantes contribuintes, correspondentes a pequenas empresas e trabalhadores independentes sem contabilidade organizada, a determinação do rendimento sujeito a imposto é feita por presunção, o que tem conduzido também à sua subavaliação manifesta e sistemática.

A administração pública de Macau não está a desenvolver a sua actividade e a executar as suas tarefas num período normal, pois, estando em curso o que se designa *por período de transição*, decorre uma substituição acelerada de pessoal dirigente e de chefia e de técnicos recrutados no exterior por técnicos locais com relativo pouco tempo de experiência de administração pública, enquanto outros técnicos locais com diversos anos de exercício de funções de serviço público também deixam de trabalhar na administração pública, o que traz alterações à capacidade de desempenho das funções públicas. Estas alterações negativas já foram reconhecidas, em comentário a uma política de recrutamento de pessoal, ao se indicar que o abandono da política de recrutamento selectivo que foi substituída por

recrutamento local ou exterior, mas sem formação anterior em fiscalidade, aliada à saída de outro pessoal técnico local, provocou a diminuição dos níveis de competência e experiência da administração fiscal<sup>12</sup>.

Esta situação de alterações na administração pública tem influenciado a aplicação da legislação em vigor por as novas chefias e técnicos desconhecem, por vezes, a história da finalidade da legislação e tem permitido a aplicação de nova legislação sem conhecimento de experiências anteriores, o que, em relação à administração fiscal, tem conduzido a algumas situações de retrocesso no seu comportamento das relações com os contribuintes, como é o caso recente e evidente verificado nos procedimentos de avaliação de prédios urbanos para efeitos de tributação em sisa. Novamente se verificam os mesmos inconvenientes existentes antes de 1988, altura em que se introduziu um novo método a seguir como procedimento geral para a avaliação de prédios<sup>13</sup>, de onde resultou um aumento das receitas fiscais provenientes da sisa, diminuição dos custos administrativos nos procedimentos e um melhor relacionamento entre os contribuintes e a administração fiscal, permitindo ainda que as escrituras públicas de transmissão dos prédios não ficassem dependente do tempo necessário para a avaliação dos prédios através de uma *comissão de avaliação*<sup>14</sup>.

Com as alterações introduzidas ao sistema de avaliações em 1995 deixou de funcionar o sistema automático de avaliações e houve retorno ao sistema anterior com todos os seus inconvenientes: avaliação sistemática de todas as transmissões onerosas por comissões de avaliação, demoras e atrasos nas avaliações e grande discricionariedade no cálculo da matéria colectável com a correspondente má imagem atribuída à administração fiscal. Esta situação tem levado os contribuintes a novamente não declararem os valores reais das transmissões, pois verificam haver quase sempre uma nova avaliação do valor declarado de transmissão do prédio, com a intervenção da administração fiscal, através das comissões de avaliação e da qual podem sair beneficiados ainda que discricionariamente.

---

<sup>12</sup> Cf. J. H. Paulo Rato Rainha, «*Reflexões...*», em *Administração...*, n.º 15, 1992, pgs. 101/102, nota 101, onde se indica que a política selectiva de recrutamento «(...) dada a formação do pessoal técnico, permitiu não só a transmissão de conhecimentos e experiências, como possibilitou a introdução de novos procedimentos administrativos e alterações à legislação fiscal».

<sup>13</sup> Este método geral consistiu em fixar o valor de transmissão de um prédio para efeitos de sisa atendendo ao local, finalidade do prédio e área, de acordo com parâmetros fixados previamente que, como método complementar do valor declarado pelo contribuinte, veio facilitar, pela sua rapidez e objectividade dos parâmetros utilizados, as relações entre a administração fiscal e os contribuintes, ao mesmo tempo que eliminava a intermediação de avaliadores e a discricionariedade resultante das avaliações que se faziam em todas as transmissões onerosas.

<sup>14</sup> *As comissões de avaliação*, que são remuneradas, continuam a intervir se o contribuinte reclama do valor tributável fixado, o que se passou a verificar só em pequeno número de casos, pelo que também não é de estranhar que tenha existido forte oposição a este método por parte dos avaliadores, onde se incluem funcionários e agentes da administração fiscal.

O sistema de controlo existente na administração fiscal de Macau é muito deficiente e incompleto, pois as acções de fiscalização externa são quase inexistentes, já que estas acções estão essencialmente relacionadas com a avaliação de prédios (sisa e contribuição predial urbana) e com a recolha de elementos para ajudar a fixação de rendimentos dos contribuintes sem contabilidade organizada (imposto profissional e imposto complementar de rendimentos). Não existe um planeamento para uma fiscalização sistemática dos maiores contribuintes de impostos sobre o rendimento, limitando-se os serviços a fazer uma breve análise das declarações entregues pelos contribuintes para efeitos de tributação para eventuais (e pequenas) correcções de certos tipos de despesas consideradas como excedendo determinados parâmetros relacionados com o volume de vendas e sector de actividade: despesas de representação, comissões a terceiros, etc.

Ainda em relação aos procedimentos de controlo e das acções de fiscalização seguidos pela administração fiscal, se se pode dizer que um grande número de pequenos contribuintes não tem grande conhecimento do modo do seu desenvolvimento, o mesmo não se passa com os contribuintes de maior capacidade económica que têm um maior conhecimento da organização da administração fiscal, quer por contacto pessoal e institucional com a administração fiscal, quer através dos seus representantes ou consultores fiscais. Como representantes ou consultores fiscais dos contribuintes, encontramos diversos profissionais, nomeadamente os *auditores e técnicos de contas*, na sua intervenção em relação aos impostos sobre o rendimento, com a responsabilidade pela conformidade da contabilidade das empresas, e os *advogados e solicitadores*, em referência às declarações dos valores de transmissão de imóveis para efeitos de tributação em sisa, pois nestas transmissões há tradicionalmente sempre a intervenção de advogado ou solicitador, podendo o advogado ser também o notário do registo do contrato.

No estabelecimento de um ambiente de alto risco para os potenciais defraudadores das leis fiscais, para além da necessidade de existência de uma administração fiscal capaz de fiscalizar o cumprimento das leis fiscais e de detectar as infracções e eventuais fraudes, tem também de existir um sistema de penalidades para sancionar essas acções. Há que ter em atenção que, por mais que pareça lógico, a eficácia de um sistema sancionador não deriva tanto da quantia das sanções como de outras características, pois, na realidade, verifica-se que, quando as sanções são desproporcionadas às faltas cometidas ou excessivamente elevadas, a aplicação e eficácia do sistema sancionador decresce de forma notória.

Esta diminuição de eficácia do sistema de sanções fiscais tem várias explicações que actuam conjuntamente, como são as dificuldades sentidas pela administração em gerir as situações daí resultantes (maiores resistências dos contribuintes não cumpridores em regularizar a sua situação, maior número de reclamações e maior número de processos contenciosos perante os tribunais), as inevitáveis reservas sobre a justiça do sistema pelos próprios funcionários que devem aplicar as sanções e a não sensibilidade ao risco dos não cumpridores a partir de certos níveis de custo (a partir de um

grande nível de custos o risco não influi na decisão de defraudar). Para o sistema de sanções poder ser aplicado e funcionar também como instrumento de prevenção da fraude, as sanções devem ser equilibradas e efectivas, o que supõe que os não cumpridores devem ter a certeza de que uma vez descoberta a irregularidade suportam inevitavelmente a sanção que deve ser de aplicação imediata.

Em relação ao sistema de sanções fiscais de Macau pode-se dizer que tem também algumas normas que são muito desequilibradas e desproporcionadas às faltas cometidas, o que tem, de uma maneira geral, conduzido à sua não aplicação. Por outro lado, a não aplicação do sistema de sanções tem sido a regra geral, pelo que os contribuintes consideram que, se forem detectadas as suas fraudes, o custo a suportar é somente o valor do imposto que deixou de ser pago, não existindo assim qualquer risco em defraudar, já que não existe um custo adicional por esse comportamento.

Para diminuir ou atenuar a fraude fiscal em Macau, a administração fiscal deve desenvolver a sua função de fiscalização com um planeamento das actividades internas e externas de auditoria aos documentos e elementos contabilísticos das empresas, de forma a transmitir uma imagem de que procura um cumprimento das leis fiscais e não funciona como a mera recepção das declarações e dos impostos que os contribuintes entregam de acordo com o seu critério. Por outro lado, embora devam ser introduzidas algumas alterações ao sistema de sanções, também se deve passar a aplicar o sistema de penalidades de forma efectiva e equilibrada e sem perda de tempo quando são detectadas fraudes e outras infracções às leis fiscais.

## **2.5. OUTRAS CAUSAS**

Os comportamentos que podem levar à fraude podem ter muitas outras causas encontrando-se também entre estas as insuficiências do sistema de educação e dos meios de comunicação social em contribuir para uma maior formação cívica da população e uma maior identidade entre si com a criação de laços de solidariedade. Na medida em que o processo educativo implica o desenvolvimento e a integração das dimensões individual e social da pessoa, as carências ou a incapacidade do sistema para estender e intensificar a consciência de pertencer a uma comunidade e os deveres que isso comporta constituem, sem dúvida, um dos elementos da extensão da fraude como reflexo parcial de um fenómeno mais amplo correspondente à crise ou falta de valores da sociedade.

A educação ética e cívica é um factor de grande importância no desenvolvimento da personalidade de cada pessoa cujas carências estão na base dos comportamentos irregulares e fraudulentos, pelo que, para se transmitirem outras formas de comportamento, deve o sistema de educação contribuir para tal, donde a necessidade de os programas de educação de Macau incluírem disciplinas onde sejam tratadas estas matérias. Há outros factores alheios ao sistema educativo propiciadores à formação de uma cultura caracterizada como individualista e dominada pelo triunfo económico, o utilitarismo e o consumo, destacando-se entre esses factores a

televisão com as suas notícias e programas em que se dá destaque a estes modos de comportamento social.

A fraude radica numa insuficiente consciência cívica e ética, que se manifesta numa tendência ao não cumprimento das obrigações cívicas e na prática de fraudes, pelo que, neste sentido pode afirmar-se que a fraude é também mais uma manifestação das carências actuais que existem no âmbito da colaboração pessoal e responsável com as necessidades públicas. É evidente que este comportamento negativo tem muito a ver com um conjunto de avaliações mais gerais que a população faz em relação a outras percepções: o papel do poder político-administrativo e da intervenção do público, a boa ou má qualidade das prestações e serviço público, a corrupção da administração pública, etc.

Neste conjunto de avaliações influi muito o papel desempenhado pelos meios de comunicação social através dos seus processos ou formas de transmissão de notícias ou de opiniões, podendo talvez dizer-se que alguns dos efeitos não são queridos pelas próprias acções comunicativas mas que incidem negativamente na referida situação. Os meios de comunicação social ao darem só realce às situações de corrupção e de fraude podem provocar o reforço, entre a opinião pública, de uma imagem supostamente generalizada do não cumprimento das obrigações cívicas em que todo o mundo defrauda, pelo que, como consequência, também se produz o reforço adicional dos argumentos de desculpa individuais perante o incumprimento — «se todo o mundo defrauda porque tenho eu de cumprir?»

Para contrariar este círculo de percepções e de atitudes negativas, os meios de comunicação social local, embora sem deixarem de ser informativos sobre as situações de fraude ou de corrupção, ainda que sem necessidade de as divulgarem de modo sensacionalista, devem também dar um contributo para a formação ética e cívica da população de Macau. A existência de um programa de televisão educativa pode contribuir para um maior desenvolvimento dos comportamento cívicos e solidários da população local e da necessidade da sua contribuição para o suporte dos encargos colectivos ao mostrar a utilização que é feita dos dinheiros públicos em obras de solidariedade social e de benefício colectivo.

### **3. EFEITOS**

Podemos considerar que os efeitos da fraude se fazem sentir em diversas áreas do comportamento e na formação dos valores da sociedade, pelo que, para uma breve análise, a sua sistematização pode ser feita, sem ser exaustiva, através do seu agrupamento em diversos conjuntos: económicos, jurídicos e ético-sociais. Embora em Macau alguns dos efeitos económicos derivados da fraude fiscal possam não ter a mesma importância com que se apresentam noutros espaços geográficos, os efeitos jurídicos e ético--sociais assumem já importância de relevo, dada a sua influência no comportamento da sociedade em relação às ideias de *solidariedade* e de *identidade* do próprio Território.

### 3.1. EFEITOS ECONÓMICOS

Para a determinação dos efeitos económicos da fraude há que ter em atenção as finalidades atribuídas ao sector público numa economia de mercado como é a de Macau, em que se considera dever atender à correcção do sistema de mercado proporcionando uma afectação eficiente de recursos e contribuir para a estabilidade e crescimento económicos. Por outro lado, deve existir um sistema equitativo de redistribuição do rendimento e da riqueza, através da produção de bens e serviços públicos (segurança, saúde, educação, etc.), que corresponda a necessidades indivisíveis, e da transferências de rendimentos (prestações de segurança social, bolsas de estudo, subvenções à habitação, etc.) para os sectores mais desfavorecidos da população<sup>15</sup>.

Na sua relação imediata com a economia pública, o não cumprimento das obrigações cívicas pode-se encontrar no âmbito das receitas públicas através da fraude e da evasão fiscais (e do não pagamento das quotizações para a segurança social) e no âmbito das despesas públicas pelo recebimento indevido de subvenções e do abuso das prestações sociais. Nestes casos verifica-se uma *distorção da utilização* dos recursos financeiros que deixaram de ser cobrados (fraude e evasão fiscais) ou que foram dispendidos indevidamente (subvenções e subsídios), diminuindo assim as possibilidades de intervenção do poder político-administrativo na prossecução das finalidades públicas.

Em relação a Macau, embora se reconheça que não exista o objectivo de se transformar o seu sistema fiscal como principal fonte de receitas públicas, «(...) parece, no entanto, não se dever negligenciar o seu aperfeiçoamento, pois há que verificar se as condições em que tem sido aplicado são as consideradas mais correctas, mesmo num território onde se pretende a continuação de um baixo nível de tributação. Por outro lado, convém ter sempre em atenção que num futuro próximo pode haver alterações exteriores ao Território que influenciam as fontes das suas receitas públicas, para além de ser sempre preferível que o sistema fiscal funcione bem e possa proporcionar eventualmente receitas para os períodos em que haja necessidade de maior realização de despesas»<sup>16</sup>.

Outro efeito económico da fraude, que pode apresentar-se de especial gravidade na articulação com a economia privada e com alguma incidência importante em determinados sectores da economia local, nomeadamente nos sectores de obras públicas, é a *distorção da concorrência*, pois as empresas baseadas em níveis de fraude elevados podem afastar do mercado outras empresas com estrutura de custos razoáveis e competitivos mas

---

<sup>15</sup> Sobre objectivos da política económica, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «Notas sobre objectivos e instrumentos de política económica de Macau (I Parte)», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 34, 1996, pgs. 928/933.

<sup>16</sup> J. H. Paulo Rato Rainha, «Reflexões...», em *Administração...*, n.º 15, 1992, pgs. 60/61.

cumpridoras das suas obrigações. Para além dos seus efeitos económicos directos, a percepção sobre o nível da fraude num determinado território tem um efeito relevante sobre as ideias respeitantes ao grau de segurança e de organização de uma economia e, portanto, sobre a *confiança e apreciação do risco dos investimentos* vindos do exterior, o que, para Macau com uma economia aberta ao exterior, é um factor muito importante.

Como se verifica em geral, a fraude apoia-se e origina diversas práticas tendentes a eliminar a transparência das relações económicas, repercutindo-se no desenvolvimento e fiabilidade dos registos públicos e dos elementos contabilísticos, na transparência dos contratos, na utilização das sociedades para fins distintos dos originais, etc. O reconhecimento generalizado desta falta de transparência e da pouca eficácia da administração pública em lutar contra a fraude faz gerar uma grande desconfiança num sistema económico, o que tem um alto custo a considerar, não só, no que respeita à valoração do resultado da diminuição da fraude, como também, porque nos movemos no mundo das percepções, no estabelecimento de uma ideia eventualmente incorrecta sobre a existência generalizada de corrupção na administração pública.

Se Macau procura ser um centro internacional de actividades económicas e financeiras tem também de procurar transmitir a imagem de possuir uma administração pública eficiente e eficaz contra as diversas tentativas de fraude fiscal das empresas ou de pessoas, embora sem deixar de manter um sistema fiscal com um nível baixo de tributação. Na realidade, a mera existência de uma imagem de eficácia da administração pública contra a fraude fiscal é relacionada com uma administração pública transparente nas suas relações com o público, demonstrativa de que a corrupção não é um meio de utilização para se obterem facilidades nos procedimentos administrativos.

A existência de um alto nível de fraude, quando as oportunidades de defraudar se distribuem desigualmente pelas classes sociais ou sectores de actividade, produz o efeito da alteração do rendimento e da riqueza conforme padrões não relacionados com o esforço pessoal, a riqueza gerada ou as decisões colectivas quanto à utilização de determinados mecanismos de solidariedade. Nesta situação, ainda que na hipótese da articulação formal do sistema de receitas e despesas públicas se acolham os princípios de justiça e de equidade que devem caracterizar um sistema fiscal moderno, o resultado final pode estar muito afastado da aplicação efectiva de tais princípios, como é o caso do exemplo mais conhecido, embora não único, respeitante à penalização dos rendimentos salariais e das classes médias em qualquer sistema com um alto nível de fraude, com efeitos desestimulantes na poupança e da manutenção de um nível continuado de consumo.

Embora o sistema fiscal de Macau não se possa considerar como obedecendo às características de um sistema fiscal moderno dadas as suas insuficiências na implementação dos princípios de justiça e de equidade, a existência de fraude em diversos impostos, sem que se procurem estabelecer medidas para a evitar, faz ainda mais realçar esta desigualdade de tratamento. Na realidade, ao admitir-se a passividade da administração

fiscal contra a fraude fiscal, a aplicação do sistema fiscal não é equitativa mesmo ao nível dos rendimentos cedulares de determinado tipo, como é o caso dos rendimentos dos trabalhadores dependentes, pois verifica-se uma penalização dos rendimentos declarados dos trabalhadores, cujas empresas, para efeitos de retenção na fonte do imposto incidente sobre esses rendimentos, são efectivamente cumpridoras das suas obrigações tributárias.

### 3.2. EFEITOS JURÍDICOS

As normas fiscais são apenas parte do sistema jurídico global, pelo que a delimitação dos efeitos jurídicos da fraude fiscal tem uma relação directa com a própria essência do *direito* e da sua finalidade, pois o direito não se pode considerar um fim em si mesmo, apresentando-se como uma regra geral de conduta social que deve reflectir e adequar-se aos valores dominantes da sociedade. Do mesmo modo que as normas jurídicas e o ordenamento jurídico no seu conjunto devem ter em atenção o equilíbrio e a adequada organização dos comportamentos sociais e dispor para isso de um sistema e meios que garantam o seu cumprimento, também o sistema fiscal de um determinado espaço geográfico deve ser delineado tendo em atenção os conhecimentos culturais da sua população e a organização administrativa das empresas a que se destina em geral e tem de existir uma administração fiscal capaz de o aplicar e de levar ao cumprimento das normas fiscais.

Se não se cumprem as normas fiscais, para além de se não atingir a sua finalidade intrínseca, que se traduz na ordenação geral de se contribuir para o suporte financeiro dos encargos colectivos de acordo com determinados valores, cria-se uma disfunção correspondente à *desigualdade* entre os que as cumprem e os que as não cumprem, com um possível efeito induzido derivado pelo defraudador que, ao situar-se em posição pessoal vantajosa do ponto de vista económico, pressiona os restantes a cometer fraudes e, assim, cada participante se converte no início de uma reacção em cadeia. Para além dos efeitos concretos da fraude fiscal existem outros mais gerais relacionados com todo o ambiente jurídico em que se insere o sistema fiscal, pois se a fraude fiscal não é combatida, para além de gerar a perda de confiança no sistema fiscal e no seu poder dissuasor, leva também à desconfiança sobre a aplicabilidade do restante ordenamento jurídico, sendo assim essencial que a norma fiscal seja obedecida e se proporcionem todos os meios para ser atingido esse objectivo.

De nada serve um sistema fiscal com uma construção jurídica perfeitamente acabada se logo não se pode levar à prática, pelo que qualquer sistema fiscal para ser eficaz necessita de uma administração pública bem organizada e dotada de mecanismos para controlar a sua correcta aplicação. Deste modo o sistema fiscal tem também de estabelecer um conjunto de sanções adequadas, pois o cumprimento das suas normas deve ser exigido, e têm de se prever meios técnicos e humanos suficientes para que seja aplicado esse sistema de sanções.

O não asseguramento do cumprimento das normas do sistema fiscal ou o seu não cumprimento por parte da administração pública justificam, de forma expressa ou tácita, os comportamentos dos particulares que realizam

fraudes e conduzem de novo a situações de clara desigualdade entre os cumpridores e os não cumpridores. O não cumprimento da lei fiscal levado à sua expressão máxima e generalizada extensão, para além de poder chegar a pôr em causa a própria existência e justificação do sistema fiscal, leva também a pôr em dúvida a necessidade de cumprimento das normas do restante ordenamento jurídico e a estabelecer uma insegurança jurídica na sociedade.

A manutenção e recuperação do prestígio e utilidade das leis, como norma de cumprimento obrigatório em razão da sua origem, conteúdo e finalidade, obriga necessariamente a atacar os comportamentos fraudulentos, pois que, para além do mero não cumprimento da norma concreta, aqueles têm efeitos da maior profundidade, que afectam a própria justificação e aceitação geral da norma jurídica, quanto à sua natureza vinculativa e à sua aplicação e eficácia universal. O incumprimento reiterado ou aceite das leis fiscais não só condiciona a existência do sistema fiscal como também põe em causa o ordenamento jurídico onde se insere e a lei como regra de ordenamento geral dos comportamentos sociais, o que conduz à discussão do papel do próprio *Estado de Direito* e da organização e equilíbrio da sociedade.

Todas as considerações expostas sobre os efeitos jurídicos da fraude fiscal ou do não cumprimento das normas fiscais se aplicam a Macau e ao seu ordenamento jurídico, pois, não se pode pensar em segurança jurídica e em confiança do poder dissuasor das normas de sanção do ordenamento jurídico global, se existe a aceitação de não cumprimento das normas de um dos seus sectores sem que haja qualquer sanção. Embora as receitas fiscais não sejam a principal fonte de receitas públicas de Macau e possam existir outras fontes alternativas de rendimentos públicos não é motivo para que não seja exigido o cumprimento das normas jurídicas enquadradoras do sistema fiscal, pois que, enquanto as normas fiscais estiverem em vigor há que procurar fazê-las cumprir como normas jurídicas que são, caso contrário está-se a pôr em causa a aplicabilidade de todo o sistema jurídico e a forma de organização política da própria sociedade.

### **3.3. EFEITOS ÉTICOS E SOCIAIS**

A sociedade macaense actual, do mesmo modo que se verifica em outras zonas geográficas mais desenvolvidas, parece também articular-se em torno de valores individuais e de marcado carácter utilitarista, prevalecendo o que pode denominar-se uma ética do privado fundamentada num sistema de valores que se centra na vivência pessoal, ou seja no bem-estar do indivíduo em si mesmo, e deixando o interesse colectivo para uma posição secundária no conjunto das motivações, comportamentos e atitudes dominantes. Embora a sociedade local não se possa considerar baseada em amplos princípios de convivência democrática, há, não obstante, num território em que se procura criar e desenvolver uma identidade própria, a necessidade de realçar os valores próprios de uma ética colectiva correspondentes à solidariedade, ao civismo, à equidade ou ao sentido de responsabilidade perante os encargos colectivos, pois são estes os componentes

básicos do indivíduo democrático e indicadores de um funcionamento equilibrado e coeso da vida social.

O fenómeno da fraude fiscal, num primeiro efeito negativo, contribui para diluir o conjunto de valores colectivos, já que supõe uma atitude egoísta de não cumprimento do qual se obtém um benefício pessoal e privado em detrimento do indivíduo cumpridor e do benefício colectivo. Por outro lado contribui para a formação de um clima de desconfiança naquelas regras de jogo que implicam que o desfrute dos direitos da população e dos benefícios dos serviços públicos deve estar associado ao cumprimento das obrigações para com a sociedade.

A fraude afecta assim os mecanismos da coesão social, pois a contribuição para os encargos colectivos — no sentido mais preciso de participação no financiamento dos bens e serviços requeridos pela sociedade — assim como o correcto uso dos bens e serviços públicos, constitui um dos principais mecanismos de vinculação entre os indivíduos em relação aos compromissos, normas e valores comuns. O efeito da diluição dos laços de coesão social transmite-se ao plano político, gerando um desinteresse e uma desvinculação da população respeitante à sua participação nos processos democráticos, assim como um menor grau de exigência perante os poderes públicos<sup>17</sup>.

A existência da fraude fiscal, assim como a tomada de consciência desta situação pela sociedade, introduz elementos de desmoralização e de pessimismo, pois cria-se um clima de dúvidas sobre se realmente está justificado o sacrifício que implica o pagamento de impostos, além de entrarem em jogo os valores utilitaristas (pagar o que estrita e individualmente se recebe) face aos valores de solidariedade. A fraude fiscal contribui para esta situação, ainda que nela influam outros factores igualmente presentes na sociedade, tais como a baixa valoração que pode merecer o uso e a gestão dos fundos públicos, o funcionamento da administração pública, os casos de corrupção, as carências educacionais e as insuficiências das políticas de comunicação social.

Todos estes factores contribuem para a desvalorização do papel do poder político-administrativo e da administração pública como elementos componentes da sociedade, pelo que havendo necessidade de se contrariar esta tendência deve-se gerar uma cultura colectiva solidamente baseada em valores de não aceitação do fenómeno da fraude fiscal como elemento perturbador da coesão social. Deste modo, em Macau, devem ser estabelecidas medidas de política fiscal relacionadas com a introdução de alterações ao sistema fiscal e suas sanções e com o aumento da capacidade técnica e

---

<sup>17</sup> Como já dissemos noutra texto, «*Reflexões....*», em *Administração...*, n.º 15, 1992, pg. 61, «(...) consideramos que em Macau, para que toda a gente se sinta directamente envolvida nas decisões governamentais, deve ser aplicado o princípio da participação no financiamento das despesas públicas, mesmo com um baixo nível de tributação, de acordo com a capacidade contributiva dos seus residentes e dos que daqui auferem rendimentos».

de intervenção da administração fiscal na luta contra a fraude e evasão fiscais, acompanhadas de uma política de formação cívica da população, a realizar pelas instituições de ensino e através dos meios de comunicação social, de forma a conseguirem-se maiores quotas de cumprimento voluntário das obrigações cívicas, pois estas são necessárias para que se possa exigir o funcionamento local de instituições mais democráticas e a garantia de uma sociedade de bem-estar.

#### 4. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

De uma maneira geral, na maior parte dos países ou territórios com autonomia financeira, as receitas fiscais são a principal fonte das respectivas receitas públicas, pelo que as acções de que as pessoas se servem para não pagar total ou parcialmente os encargos com impostos, através da violação da lei — fraude fiscal — ou da utilização distorcida da própria lei — evasão fiscal — têm conduzido a um interesse generalizado do público por estes fenómenos. Em relação à fuga ao pagamento de impostos, pode--se dizer que:

1. Nas suas diversas manifestações, é um fenómeno de que não está livre nenhuma sociedade moderna, pelo que as administrações fiscais, com maiores ou menores meios e com diversos resultados, procuram convencer a sociedade do valor que o cumprimento das leis fiscais tem para o bom funcionamento de um *Estado de Direito* e tentam combater este fenómeno que atenta contra os princípios de *solidariedade* e de *igualdade perante a lei*.

2. Em Macau, embora a luta contra a evasão e a fraude fiscais, para efeitos de aumento das receitas públicas, não apresente a importância que se encontra noutros espaços fiscais, a influência dos seus resultados põe-se noutros aspectos mais globais relacionados com o mero comportamento cívico no cumprimento das leis.

3. O estudo do enquadramento sócio-político e administrativo em que se verifica este fenómeno em Macau torna-se um elemento interessante para o conhecimento dos valores culturais da sociedade e para a delimitação das questões éticas e sociais que podem pôr em perigo os princípios democráticos da solidariedade colectiva e do reconhecimento das despesas públicas como determinantes do *bem-estar da sociedade* e como princípios orientadores da formação da *identidade de Macau*.

Neste texto procura-se fazer uma breve introdução ao estudo da fraude e evasão fiscais em Macau apresentando-se considerações teóricas e gerais verificadas em outros espaços geográficos com a sua eventual aplicação à situação local, pois que:

4. A fuga ao pagamento de impostos, como manifestação social complexa, encontra a sua origem na interacção de factores de muita distinta natureza, cuja relevância varia de território para território e se altera ao longo do tempo dentro do mesmo espaço geográfico, tendo ainda peso diferenciado segundo a classe social, a actividade profissional e as inclinações ideológicas.

**5.**De acordo com um modelo teórico de decisão, dadas a propensão social ao não pagamento de impostos e a oportunidade de o concretizar, as pessoas tomam a decisão de defraudar quando consideram que as vantagens daí resultantes são superiores aos inconvenientes.

**6.**Para diminuir a incidência dos factores de decisão respeitantes a uma alta valoração da utilidade da fuga ao pagamento dos impostos torna-se necessário contrapor ou gerar a presunção da existência de grandes riscos na realização de fraudes, o que passa pela capacidade da administração pública de controlar o cumprimento das leis fiscais e pelo sistema de penalidades constante do sistema fiscal.

**7.**A mera existência de uma imagem de eficácia da administração pública contra a fraude fiscal é relacionada com uma administração pública transparente nas suas relações com o público e demonstrativa de que a corrupção não é um meio de utilização para se obterem facilidades nos procedimentos administrativos.

Sem preocupações de exaustividade apresenta-se uma sistematização das causas da fuga ao pagamento de impostos — agrupadas em causas sociológicas, políticas, económicas, técnico-administrativas e outras causas — devendo ter-se em atenção que, para se originar a fraude, tem de existir um grau suficiente de predisposição individual conducente à decisão de fraude, quando se apresenta uma oportunidade lucrativa de defraudar, em função das vantagens e riscos envolvidos. Deste modo, considera-se que:

**8.**Existe uma maior predisposição à fraude quando se reconhece que efectivamente a fraude está generalizada e a importância do grau em que os indivíduos consideram a fraude como uma situação generalizada deriva do comportamento dos grupos sociais a que um indivíduo pertence, o que funciona também como fonte de informação e de experiência na transmissão de normas constitutivas de comportamento de fraude e dos mecanismos concretos a seguir para alcançar a sua consecução.

**9.**A fraude é um comportamento intencionado cuja realização responde claramente a um sistema de valores não solidários para com a sociedade, pois dá realce a valores meramente individualistas, podendo depender o escasso nível de solidariedade de diversos factores como sejam a existência de um reduzido sentimento de grupo pertencente a um determinado espaço geográfico ou território (falta de identidade territorial), uma escassa consciência cívica, o desenvolvimento de valores individuais, uma baixa intervenção da população nas decisões colectivas, etc.

**10.** No caso específico de Macau, eventuais causas para a existência de fraude fiscal ou de falta de civismo no suporte dos encargos colectivos resultam da própria *situação política do território*, em que a maioria da população parece não se considerar representada nos órgãos de governo e na administração pública, e na escassa relação de tempo entre *afixação de residência* mais ou menos definitiva no território e a maioria da população residente, pelo que não há uma grande identificação da população com o território, o que também não contribui para o estabelecimento de laços de solidariedade colectiva global.

**11.** Os comportamentos que levam à fuga ao pagamento de impostos podem ter muito a ver com um conjunto de avaliações mais gerais que a população faz em relação a outras percepções — o papel do poder político-administrativo e da intervenção do público, a boa ou má qualidade das prestações e serviço público, a corrupção da administração pública, etc., embora outras causas também contribuam para essa situação como as insuficiências do sistema de educação e dos meios de comunicação social para uma maior formação cívica da população e uma maior identidade entre si com a criação de laços de solidariedade.

**12.** As *causas económicas* correspondem àquelas em que a situação económica empresarial ou individual e os factores de oportunidade derivados do exercício de determinadas actividades têm um papel relevante nas decisões de defraudar, encontrando-se como exemplos, na aplicação do sistema fiscal de Macau, nas maiores possibilidades de defraudar e de evasão das empresas e dos trabalhadores independentes em relação aos trabalhadores por conta de outrem e na situação mais favorável de tributação dos proprietários de imóveis.

**13.** Os contribuintes têm uma imagem sobre a eficácia dos sistemas de controlo das situações fiscais resultante da avaliação de aspectos tão variados como são o seu juízo sobre o âmbito da informação em poder da administração fiscal, os seus meios técnicos de processamento de dados, a idoneidade dos procedimentos de inspecção, a qualidade técnica do pessoal que realiza o controlo, etc., e que avaliam, não só, a eficácia geral do sistema de fiscalização, como também, a sua eficácia específica, ou seja, a probabilidade de serem efectivamente controlados e sancionados pelas infracções ou fraudes cometidas.

**14.** O sistema fiscal de Macau, embora de simples compreensão das suas disposições e de aplicação relativamente fácil, permite e proporciona muita fuga ao pagamento de impostos dadas as formas de determinação da sua matéria tributável, principalmente nos impostos sobre o rendimento, e a insuficiência dos recursos humanos e técnicos da administração fiscal.

A fraude e a evasão fiscais, para além dos efeitos económicos concretos — distorção da utilização dos recursos financeiros que deixam de ser cobrados e da concorrência entre as empresas cumpridoras e as não cumpridoras das obrigações tributárias —, provocam outros mais gerais relacionados com todo o ambiente económico e ético-jurídico em que se insere o sistema fiscal. Se a fuga ao pagamento de impostos não é combatida, verifica-se que:

**15.** Ao gerar a perda de confiança no sistema fiscal e no seu poder dissuasor, leva também à desconfiança sobre a aplicabilidade do restante ordenamento jurídico com um efeito relevante sobre as ideias respeitantes ao grau de segurança e de organização de uma economia e, portanto, sobre a *confiança e apreciação do risco dos investimentos* vindos do exterior, o que, para Macau com uma economia aberta ao exterior, é um factor muito importante.

**16.** O incumprimento reiterado ou aceite das leis fiscais, não só, condiciona a existência do sistema fiscal, como também, põe em causa o

ordenamento jurídico onde se insere e a lei como regra de ordenamento geral dos comportamentos sociais, o que conduz à discussão do papel do próprio *Estado de Direito* e da organização e equilíbrio da sociedade.

**17.** As desigualdades de tratamento e de imposição existentes na concepção do sistema fiscal de Macau são ainda mais agravadas se se permite as práticas de fraude e de evasão fiscais em diversos impostos, sem que se procurem estabelecer medidas para as evitar.

**18.** Esta situação contribui para diluir o conjunto de valores colectivos, pois pressupõe uma atitude egoísta de não cumprimento do qual se obtém um benefício pessoal e privado em detrimento do indivíduo cumpridor e do benefício colectivo, e para a formação de um clima de desconfiança naquelas regras de jogo que implicam que o desfrute dos direitos da população e dos benefícios dos serviços públicos deve estar associado ao cumprimento das obrigações para com a sociedade.

No conjunto das medidas orientadas para a prevenção da fraude, para além de se dever actuar sobre os factores de oportunidade e de decisão que levam à fraude, através de alterações legislativas e da organização da administração pública, deve-se centrar também a atenção na modificação da valoração e comportamento da população no respeitante à relação entre as contribuições individuais pagas e as despesas públicas e no desenvolvimento de valores de solidariedade na sociedade. Deste modo:

**19.** Considerando que as normas jurídicas e o ordenamento jurídico no seu conjunto devem ter em atenção o equilíbrio e a adequada organização dos comportamentos sociais e dispor para isso de um sistema e meios que garantam o seu cumprimento, também o sistema fiscal de Macau deve ser delineado de acordo com os conhecimentos culturais da sua população e a organização administrativa das empresas a que se destina em geral.

**20.** No estabelecimento de um ambiente de alto risco para os potenciais defraudadores das leis fiscais, para além da necessidade de existência de uma administração fiscal capaz de controlar o cumprimento das leis fiscais e de detectar as infracções e eventuais fraudes, tem também de existir um sistema de penalidades para prevenir e sancionar essas acções, devendo as sanções ser equilibradas e efectivas, o que supõe que os não cumpridores devem ter a certeza de que, uma vez descoberta a irregularidade, suportam inevitavelmente a sanção com aplicação imediata.

**21.** Para que se possa verificar a alteração dos valores culturais respeitantes a Macau, de forma a criar-se e a desenvolver-se uma identidade própria através dos valores de uma ética colectiva correspondentes à solidariedade, ao civismo, à equidade ou ao sentido de responsabilidade perante os encargos colectivos, pois são estes os componentes básicos do indivíduo democrático e indicadores de um funcionamento equilibrado e coeso da vida social, sugere-se a realização de uma política de formação cívica da população, a desenvolver pelas instituições de ensino e através dos meios de comunicação social.

**22.** A fraude fiscal, que é essencialmente um fenómeno com transcendência social, não pode ser identificada como a mera soma de

comportamentos individuais, pelo que, para a resolução ou atenuação das situações de fraude torna-se necessário algum grau de compromisso de determinados grupos sociais, cujo posicionamento constitui, em maior ou menor medida, um guia de actuação e de orientação para a generalidade da população, sendo conveniente que as entidades chinesas com influência político-económica e social em Macau defendam em público a importância do cumprimento das leis fiscais e do pagamento de impostos, como meio de todos os habitantes contribuírem para o apoio das classes mais desfavorecidas e para um maior desenvolvimento económico e social do território.