

O papel dos paraísos fiscais no contexto da globalização

The role of tax havens in globalisation context

José de Campos Amorim*

Resumo

Com o desenvolvimento das relações internacionais foram surgindo novos atores internacionais com capacidade para influenciar e condicionar os Estados e outras entidades internacionais. Com o propósito de atrair investimento estrangeiro e beneficiar certas atividades económicas e financeiras, os paraísos fiscais apresentam todo o tipo de vantagem fiscal e participam na prática de atividades ilícitas suscetíveis de lesar os direitos e interesses dos Estados e dos cidadãos. Num mundo globalizado, torna-se indispensável uma maior fiscalização sobre estas práticas abusivas ou prejudiciais através da adoção de medidas preventivas e repressivas contra a violação dos valores comuns da comunidade internacional.

Palavras-chave: Paraíso fiscal; globalização; evasão fiscal; desenvolvimento; regulamentação.

Abstract

With the development of international relations, new international actors emerged with the capacity to influence and condition States and other international entities. With the purpose of attracting foreign investment and benefiting certain economic and financial activities, tax havens present all types of tax advantages and participate in the practice of illicit activities that may harm the rights and interests of States and citizens. In a globalised world, greater supervision of these abusive or harmful practices is essential

through the adoption of preventive and repressive measures against violations of the common values of the international community.

Keywords: Tax haven; globalisation; tax evasion; development; regulation.

1 – Introdução

Os paraísos fiscais surgiram no final do século XIX, numa época marcada pela globalização levado a cabo pelas grandes potências económicas com vista ao desenvolvimento do comércio internacional. Paralelamente aos paraísos fiscais, foram surgindo outras entidades, como os centros *offshore* e as zonas francas, que também contribuíram para este movimento de globalização.

Com a desregulamentação financeira que teve lugar nos anos 80 do século passado, os mercados financeiros internacionais tornaram-se mais globais, o que deu origem à criação de grandes grupos financeiros, como é o caso do Citygroupe nos Estados Unidos ou do Royal Bank of Scotland no Reino Unido. Os Estados começaram a tirar partido das vantagens comparativas destas entidades e a reforçar assim o seu papel na cena internacional.

Com o crescimento da atividade económica e financeira num mundo globalizado, as multinacionais e os mercados financeiros continuaram a expandir-se, aumentando consideravelmente a alavancagem dos bancos, que tentaram também tirar proveito da desregulamentação do sistema bancário¹.

Com a desregulamentação global, foram igualmente surgindo novos institutos, como é o caso dos *trusts*, das *holdings* e das companhias de seguros, que se tornaram verdadeiros instrumentos de planeamento fiscal agressivo, destinados a reduzir artificialmente a carga fiscal e aumentar os lucros. Estas entidades, inicialmente localizados nos países desenvolvidos, transferiram-se para os microestados, os paraísos fiscais e zonas de influência de alguns países mais desenvolvidos, com o propósito de atrair empresas estrangeiras.

* Professor Coordenador de Direito Fiscal no ISCAP.

¹ Mbaye, M. (2020). Criticality Analysis of Shadow Banking System Deregulation, *Economics*, vol. 9, issue 3, september, p. 60-65. Disponível em: <https://doi: 10.11648/j.eco.20200903.12>

Hoje, assiste-se a uma utilização massiva destas entidades por parte das empresas multinacionais e dos próprios Estados, que recorrem aos paraísos fiscais, centros *offshore* e zonas francas, para, através de verdadeiras engenharias fiscais, conseguirem maiores lucros. Perante isto, é compreensível que os Estados, ultrapassados pelos sofisticados mecanismos de evasão fiscal, tentem reagir, interna e internacionalmente, com a criação de medidas antielisivas ou antiabuso². Muitas medidas já foram tomadas ao nível dos Estados e das organizações internacionais, mas na verdade não parecem ser suficientes para impedir estas práticas abusivas. De que forma estes países e territórios fiscalmente privilegiados incentivam à criação de atividades de engenharia fiscal abusivas e são de natureza a desequilibrar a ordem internacional neste contexto da globalização?

2 – A participação de novos atores internacionais no processo de globalização

O fenómeno da globalização tem contribuído para o surgimento de novos atores internacionais e a transformação das relações internacionais em função do seu poder de influência na cena internacional. A globalização tem sido favorável ao desenvolvimento dos paraísos fiscais, dos centros *offshore*, das zonas francas e das multinacionais nos mais diversos domínios de atividade económica.

Em consequência deste fenómeno, foram surgindo novos atores internacionais³ que acabaram por enfraquecer o poder dos Estados e integrá-los em unidades mais vastas em resultado de um “processo linear irreversível, fora do controlo político, implicando a perda, diminuição ou declínio irreversível do poder do Estado”⁴. Com a emergência nomeadamente das empresas multinacionais, dos paraísos fiscais, dos centros *offshore*, das zonas francas, os Estados foram perdendo poder face a esses novos atores, que participam neste processo de forma mais agressiva com vista à obtenção de ganhos mais significativos.

Nesta nova era global marcada pelo desenvolvimento sustentável, a inteligência artificial e a defesa do ambiente, muitas dessas questões deixaram de pertencer à exclusiva

² Barake, M. (2020). *Essays on Tax Havens and Tax Avoidance*. Universidade Paris I Panthéon Sorbonne, p. 17.

³ Robertson, R. (1990). Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept, in Featherstone, M., *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage, p. 26.

⁴ Gómez, J. M. (2000). *Política e democracia em tempos de globalização*, Editora Vozes, Petrópolis, p. 119.

competência dos Estados e passaram para o âmbito das organizações internacionais governamentais e não governamentais. Com o fluxo de pessoas, bens, serviços e capitais, foram surgindo novas regras de governação internacional, em que todos estes novos atores internacionais tentam participar direta ou indiretamente neste processo de globalização.

Um número cada vez maior de agentes económicos tentam ultrapassar o quadro nacional, regional e mesmo internacional para tirar partido destes novos fenómenos heterogéneos. Nesta interdependência cada vez maior entre os diferentes atores internacionais, a dificuldade reside na elaboração de instrumentos comuns de regulação internacional das atividades desenvolvidas por todos estes atores. Com “a emergência de novos Estados e a falência ou implosão de outros”⁵ é natural que se reveja o modelo atual de Estado e de organizações internacionais para poder acompanhar este novo fenómeno e contribuir para a formação de um novo modelo global de governação universal⁶, com vista a proporcionar uma repartição mais justa da riqueza.

Neste contexto internacional, animado por valores comuns⁷, os Estados procuram respostas às suas necessidades em matéria de política económica, social e cultural com vista a assegurar o bem-estar dos seus cidadãos. O papel das instituições internacionais é fundamental na medida em que podem limitar ou condicionar a atuação das empresas multinacionais e dos paraísos fiscais sempre que participam em atividades de forma abusiva ou fraudulenta. Com a intensidade das relações internacionais, sobretudo na área económica e financeira, tem-se assistido a uma “desterritorialização”⁸ das operações, com a eliminação do espaço e do tempo, com os seus efeitos diretos na vida das empresas e dos cidadãos. Esta “compressão, temporal e espacial, do mundo como um todo” é o resultado dos “processos de ocidentalização, americanização, modernização ou imperialismo cultural”⁹, com a intermediação das multinacionais e dos paraísos fiscais. Este processo, conduzido pelas grandes potências ocidentais, tem contribuído para a aceleração da globalização e o enriquecimento dos mais ricos.

⁵ Santos, B. S. (2001). Os processos da globalização, in *Globalização: Fatalidade ou utopia?*, Edições Afrontamento, p. 32.

⁶ Kahler, M. & Lake, D. A. (2003). *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton University Press.

⁷ Verhoven, J. (2000). Souveraineté et mondialisation: libres propos, in Loquin, E. & Kessedjian, C., *La mondialisation*, Ed. Litec, Paris, p. 55.

⁸ Waters, M. (1995). *Globalization*, Londres, Routledge, p. 136.

⁹ Robertson, R. (1992). *Globalização. Teoria social e cultura global*, Editora Vozes, Brasil, p. 12.

Neste sentido, é perfeitamente possível conciliar nacionalização, regionalização e globalização. As organizações internacionais e as organizações não governamentais têm um papel fundamental na defesa dos direitos e interesses dos diversos atores internacionais, na medida em que podem extravasar o âmbito nacional, regional ou local. Fruto da intensificação das relações económicas, políticas, sociais e culturais, tem-se verificado uma internacionalização da ação do Estado, em especial das hegemónias e das superpotências¹⁰.

Neste processo, os paraísos fiscais têm assumido um papel fundamental nesta internacionalização. Inicialmente marginalizados, os paraísos fiscais tornaram-se gradualmente parceiros indispensáveis dos países satélites para o exercício de atividades económicas transfronteiriças. Através dos paraísos fiscais, os países desenvolvidos têm procurado tirado proveito dos regimes fiscais mais favoráveis para a prática de atividades fiscalmente abusivas.

Este jogo de poder entre os atores económicos poderá ter provocado a crise do Estado-nação e afetado a capacidade dos Estados. É o caso, em especial, das empresas multinacionais, que estão implementadas nos paraísos fiscais e regimes fiscalmente privilegiados, que exercem as suas atividades noutros países ou territórios através das suas subsidiárias ou filiais.

É um processo que poderá ter sido desencadeado pelas forças económicas em competição e derivado da “intensificação de relações sociais à escala mundial”¹¹. É um fenómeno global com impacto a nível local¹². O impacto a nível local é fruto das práticas transnacionais provocados pelo fluxo de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, que são de natureza a provocar efeitos negativos em determinadas locais em benefício de outros. Além das consequências a nível local, um tal fenómeno tem consequências a nível global, em termos de agravamento da crise social, de alteração dos valores tradicionais e de desintegração das sociedades.

Há uma vontade geral de mudança e de transformação das sociedades que tem sido manifestada por várias entidades internacionais que defendem a necessidade de rever as funções tradicionais dos Estados e a interdependência entre os vários atores

¹⁰ Waters, M. (1999). *Globalização*, Celta Editora, Oeiras, p. 153.

¹¹ Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford, p. 64.

¹² Santos, B. S. (2001). *Op. cit.*, p. 71-76.

internacionais¹³. Este processo passa pela intervenção das instituições internacionais, como reguladoras internacionais e defensores dos valores comuns a todos os membros da comunidade internacional¹⁴.

Todo este processo tem contribuído para a formação de uma nova ordem internacional baseada numa relação de força entre os diferentes agentes internacionais¹⁵, em benefício sobretudo dos regimes fiscais mais favoráveis e dos países satélites, que acabam por entrar em concorrência fiscal direta com os países tradicionais e provocar uma concorrência fiscal desleal.

Com a desterritorialização e a permeabilidade das fronteiras¹⁶ assiste-se a uma nova realidade que nos obriga a repensar a participação do Estado na cena internacional e os efeitos prejudiciais causados por algumas atividades, países ou territórios com regimes fiscais privilegiados.

3 – O contexto da globalização económica

Os novos atores internacionais têm desempenhado um papel importante no desenvolvimento das atividades económicas. Para assegurar tal desenvolvimento económico e financeiro, os países e as empresas multinacionais, em especial, têm recorrido aos paraísos fiscais, centros *offshore* e zonas francas para o seu desenvolvimento¹⁷.

Neste mundo globalizado, dominado por um pequeno número de Estados desenvolvidos e de empresas multinacionais, tem-se verificado uma crescente procura de uma maior rentabilidade económica e financeira, o que tem tido por efeito de acelerar a competitividade internacional, aumentar os lucros das empresas e acelerar a globalização do fluxo de capital através do sistema financeiro internacional¹⁸.

¹³ Robertson, R. (1992). *Globalization*, Londres, Sage, p. 8.

¹⁴ Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*, Nova Iorque, Columbia University Press, p. 279; Defarges, P. M. (2008). *L'ordre mondial*, Armand Colin, p. 151.

¹⁵ Filho, M. T. F. (1998). Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial, *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, p. 102-103.

¹⁶ Waters, M. (1995). *Op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Soros, G. (2003). *Globalização*, Ed. Temas e Debates, p. 18.

¹⁸ Stern, B. (2000). How to Regulate Globalization?, in Michael Byers, *The Role of Law in International Politics*, Ed. Oxford University Press, p. 248.

Esta globalização verifica-se essencialmente nos países desenvolvidos onde existe uma maior abertura à economia de mercado. Esta globalização económica exige a fixação de regras comuns de funcionamento destinadas a criar um quadro favorável de desenvolvimento económico e evitar assim a prática de atividades desleais e a realização de operações de planeamento fiscal abusivo ou de fraude e evasão fiscal internacional. A fixação destas regras compete, em especial, às instâncias internacionais no âmbito das suas competências internacionais.

O problema é que alguns países, por intermédio de outros países, territórios ou entidades especializadas em práticas ilegais e anti concorrenciais, tentam contornar essas regras com vista a obter algumas vantagens económicas, financeiras e fiscais. As regras do comércio internacional impõem o cumprimento das regras da concorrência para que as forças do mercado se possam desenvolver em total liberdade. Pois, é necessário o respeito pelas regras da livre circulação das pessoas, mercadorias, serviços e capitais¹⁹, no respeito das regras do mercado, para evitar uma globalização desordenada em detrimento dos países menos desenvolvidos.

Estas regras do comércio internacional acabam por discriminar os países menos desenvolvidos que estão à margem do desenvolvimento económico e que não são capazes de atrair investimento exterior. São países dependentes dos países desenvolvidos que, ao contrário dos paraísos fiscais, centros *offshore* ou zonas francas, não têm qualquer influência direta ou indireta ou capacidade de intervenção nos mercados internacionais.

Os países ocidentais, ao obrigarem os países menos desenvolvidos a eliminar as suas barreiras comerciais, impediram-nos de exportar as suas mercadorias, privando-os de rendimento. Porém, estes mantiveram as suas próprias barreiras para não sofrer com a concorrência dos países ocidentais²⁰. O comércio internacional desenvolve-se à margem dos países menos desenvolvidos, por intermédio, nalguns casos, de paraísos fiscais, centros *offshore* ou zonas francas, o que acaba por agravar as economias desses países menos desenvolvidos ou subdesenvolvidos e aumentar o lucro dos países mais ricos.

Toda esta dinâmica de crescimento económico tem assegurado o crescimento dos países mais ricos, mas também permitiu uma certa aproximação dos países em vias de

¹⁹ Goldring, J. (1998). Globalisation, National Sovereignty and the Harmonisation of Laws, *Revue de droit uniforme*, Roma, n° 2-3, p. 437.

²⁰ Stiglitz, J. E. (2002). *Globalização. A grande desilusão*, Ed. Terramar, 2002, p. 43.

desenvolvimento com os países desenvolvidos. A globalização criou um ambiente propício para o desenvolvimento da economia mundial²¹ e para o aumento das riquezas dos países mais ricos em detrimento dos países mais pobres, mas não erradicou as práticas fiscais desleais e os privilégios dos mais ricos.

Com o progresso da globalização, as grandes potências económicas, unilateral ou coletivamente, tentam impor a sua hegemonia aos mais desfavorecidos, com a ajuda dos regimes fiscais privilegiados, o que fez com que esses países fossem considerados os únicos com legitimidade para impor um tal sistema global. Com o desenvolvimento da globalização, assiste-se a uma diminuição do poder tradicional do Estado-nação²² e da sua capacidade em lutar contra as práticas anticoncorrenciais, fraudulentas e abusivas por parte de certos países e agentes económicos, o que tem tido por efeito de aumentar a desigualdade entre os países e os agentes económicos e leva-nos a repensar o papel dos Estados e dos contribuintes face a um mundo globalizado e com um elevado número de países menos desenvolvidos²³.

A globalização económica tem vindo a agravar as diferenças entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos e contribuído para o desenvolvimento de alguns setores de atividades, em especial o das novas tecnologias, além de que tem criado uma maior desigualdade, exclusão e pobreza nas populações dos países subdesenvolvidos, em resultado da “destruição criativa do capitalismo global”²⁴.

Com a crescente competitividade internacional, assiste-se a uma clara discrepância entre os diferentes agentes económicos em jogo e uma injusta distribuição da riqueza entre os países e outros atores internacionais no âmbito desta nova ordem internacional. Este desequilíbrio de forças é aqui determinado pelo poder de influência que os agentes económicos têm nos vários domínios de atividade económica e financeira e sua capacidade em tirar partido de alguns sistemas fiscais mais favoráveis.

Perante uma tal discrepância, impõe-se a fixação de novas regras económicas internacionais, capazes de regular o mercado internacional e de orientar a conduta dos

²¹ *Idem*, p. 25.

²² Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press.

²³ Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização*, Editorial Presença, Lisboa, p. 28.

²⁴ Soros, G. (2003). *Op. cit.*, p. 41.

agentes económicos, sem menosprezar o contributo positivo e negativo dos paraísos fiscais na cena internacional.

Tal nos obriga a repensar o funcionamento do sistema económico e financeiro, o papel dos paraísos fiscais e a sua relação com os países, bem como estabelecer regras destinadas a contrariar as estratégias abusivas das empresas multinacionais. A dificuldade aqui reside em tentar conciliar lógicas diferentes, nalguns casos antagónicas, entre os vários agentes económicos.

4 – Caraterização dos paraísos fiscais

Os paraísos fiscais têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento das atividades económicas e financeiras internacionais. Tornaram-se particularmente atrativos pelo facto de terem um regime de tributação privilegiado comparativamente com outros países, de não terem um sistema de funcionamento transparente, de não estarem suficientemente regulamentados, de não participarem na troca de informações com outros países e entidades internacionais e de estarem, muitas vezes, associados a todo o tipo de práticas económicas e financeiras abusivas ou fraudulentas.

O Relatório da OCDE de 1998, sobre práticas fiscais prejudiciais²⁵, menciona quatro critérios específicos dos paraísos fiscais. O primeiro elemento de identificação de um paraíso fiscal prende-se com a inexistência ou a insignificante tributação dos rendimentos. Com esta ausência ou reduzida tributação, os paraísos fiscais conseguem, mais facilmente do que outros, atrair investidores estrangeiros e assim participar em atividades internacionais com os países desenvolvidos. Além do nível de tributação, acresce ainda o facto de não participarem na troca de informações derivado do facto de celebrarem convenções destinadas à eliminação da dupla tributação.

O segundo critério diz respeito à falta de transparência na aplicação das normas legais e à impossibilidade de quebra do sigilo bancário, o que torna impossível o cumprimento

²⁵ O Relatório da OCDE de 1998, aprovado a 9 de abril de 1998, enuncia um conjunto de princípios e de ações a empreender, tendo em vista a implementação efetiva de um combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial e que deverão ser acolhidas pelos países membros e, se possível, alargadas a países não membros. Cf. OCDE (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris. Este Relatório da OCDE visa a implementação efetiva de medidas de combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial.

dos procedimentos de auditoria interna e externa e a certificação legal das contas de acordo com as normas contabilísticas internacionais, colocando assim os paraísos fiscais à margem das regras internacionais.

O terceiro fator de identificação prende-se com a ausência de atividade real e efetiva ou de direção efetiva das empresas no território do paraíso fiscal. Muitos dos paraísos, tendencialmente pequenos, admitem todo o tipo de prática económica, financeira e fiscal e não requerem o conhecimento das atividades que possam aí ser desenvolvidas. Sendo territórios de pequena dimensão e bem governados, estes países têm tendência em atrair mais facilmente investidores do que os países mais ricos, mas menos bem governados, e geram assim confiança para os investidores.

De forma geral, podemos extrair alguns fatores de identificação dos paraísos fiscais, a saber: a) a inexistente ou reduzida tributação²⁶; b) a não participação na troca efetiva de informações com outros países ou entidades; c) a falta de transparência legal quanto às regras de funcionamento do regime em vigor; d) a ausência de atividades económicas reais e efetivas, isto é, a inexistência de atividade económica relevante que permite atrair investimentos exteriores.

Quanto à sua localização, a OCDE publicou a 2 de abril de 2009 uma lista de paraísos fiscais que agrupou em três regiões principais, a Europa, as Caraíbas e a Ásia. Na Europa, temos os países como a Suíça, o Liechtenstein, a Áustria e o Luxemburgo, os microestados de Mónaco, de Andorra e San Marino, e os territórios dependentes do Reino Unido, como é o caso de Jersey, Guernsey, Man e Gibraltar. Nas Caraíbas, temos as Ilhas Virgens Britânicas, as Ilhas Caimão, as Bermudas, o Panamá, as Bahamas e as Antilhas Holandesas. Na Ásia-Pacífico, os três centros principais são Singapura, Hong Kong e Macau.

Perante esta multiplicidade de paraísos fiscais, o desafio hoje reside na dificuldade em definir critérios de identificação, em comparar e classificar os paraísos fiscais e em fixar medidas que sejam eficientes para combater as práticas nocivas dos paraísos fiscais para a economia mundial.

²⁶ É o caso das Bahamas e das Ilhas Caimão que não têm impostos sobre o rendimento ou de Chipre que tributa os não residentes a uma taxa que não excede os 5%. Cfr. https://www.oportaldenegocios.com/xfiles/pdf/pf/paraissos_fiscais_vol3.pdf; https://www.oportaldenegocios.com/xfiles/pdf/pf/paraissos_fiscais_vol2.pdf; Palma, C.C. (2003). A OCDE e o combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial: ponto de situação e perspectivas de evolução, ISG, outubro de 2003, https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/02/16_3_CONFERENCIA-ZFM.pdf.

Os paraísos fiscais levantam uma série de questões de difícil resolução. Todas as abordagens que foram feitas até agora revelam uma certa complexidade em definir os paraísos fiscais²⁷. Há aqueles que são identificados como tal ou como regimes fiscais privilegiados, nos termos do artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária, e os chamados países ou territórios da “zona cinzenta”, que não constam da lista dos paraísos fiscais aprovados pelos Estados ou não se enquadram na classificação dos regimes fiscais privilegiados, mas que praticam ou admitem todo o tipo de atividades lícitas ou menos lícitas para atrair investidores estrangeiros.

Mais complexo fica ainda quando estamos perante jurisdições “de fachada”, que não apresentam um quadro regulamentar e que estão localizadas em regiões mais isoladas ou de difícil acesso. Hoje, os paraísos fiscais já não estão associados à imagem tradicional das ilhas tropicais, mas são vistos como países e territórios que desenvolvem todo o tipo de atividades em parceria com outros países ou entidades internacionais. Estão em certos casos relacionados com grandes centros financeiros internacionais ou entidades financeiras localizadas em países desenvolvidos. Existe, aliás, uma relação de dependência entre estes centros financeiros e os paraísos fiscais. Em certos casos, não existe de facto uma distinção entre os paraísos fiscais e os centros financeiros *offshore*, na medida em que estes centros desenvolvem as suas atividades através dos paraísos fiscais.

Hoje, não podemos excluir os paraísos fiscais das atividades económicas internacionais. Com o compromisso de cooperação internacional, muitos destes países ou territórios deixaram de ser considerados verdadeiros paraísos fiscais, apesar de nalguns casos continuarem a praticar atividades abusivas ou ilícitas.

²⁷ José Manuel Braz da Silva divide os paraísos fiscais entre os países ou territórios sem taxa de imposto; os países com uma taxa de imposto consideravelmente reduzida; os países que isentam ou aplicam uma taxa anormalmente baixa aos rendimentos de origem externa; e os países que atribuem privilégios fiscais consideráveis. Cf. Silva, J.M.B. (2000). *Os Paraísos Fiscais. Casos Práticos com Empresas Portuguesas*, Almedina, p. 31-34.

5 – O desenvolvimento de atividades ilícitas

Com exceção das atividades económicas em que participam os paraísos fiscais em prol dos interesses das regiões onde estão localizados, muitos dos paraísos fiscais têm participado em várias atividades criminosas ou em atividades de concorrência fiscal prejudicial, com oferta de vários tipos de serviços, cada vez mais inovadores, a fim de atrair investidores estrangeiros, tendo resultado em crimes de branqueamento de capitais, tráfico de droga²⁸ e evasão e fraude fiscal.

O branqueamento de capitais, o tráfico de droga e a evasão e fraude fiscal são práticas a que se tem dedicado alguns paraísos fiscais e *centros offshore* ao longo dos anos, e que representam uma receita significativa para esses territórios. Face a esta atividade criminosa prejudicial para os restantes países da comunidade internacional, as instâncias internacionais têm apresentado vários mecanismos de luta contra estas práticas criminosas devido às consequências a nível económico, político e social.

Estas atividades criminosas têm resultado na transferência de fundos provenientes de atividades ilícitas para fora da clandestinidade e sua colocação no circuito financeiro normal. Estes fundos são assim movimentados através de várias contas, em operações financeiras complexas, a fim de dificultar a sua rastreabilidade. Depois de vários percursos, são reinjetados na economia legal sob diversas formas, através, por exemplo, da compra de bens de luxo, da realização de investimentos imobiliários ou até mesmo de investimentos em setores económicos específicos, com vista a dar a esses fundos um aspeto normal.

Nestes esquemas participam os paraísos fiscais, os centros financeiros *offshores* e as zonas francas em atividades obscuras e pouco transparentes, por conta de determinadas entidades ou Estados satélites localizados em países desenvolvidos, que lhes confere total legitimidade, tal como sucede com Jersey e Guernsey que estão sob a tutela do Reino Unido e a Ilha de Man sob a influência americana.

Para combater estas atividades tem sido reforçada a cooperação judiciária em matéria penal, a troca de informações, a aplicação de normas antiabuso e o reconhecimento mútuo

²⁸ Gonçalves, R.M.M. (2008). *Fraude fiscal e branqueamento de capitais*, Almeida & Leitão, Porto; Brandão, N. (2002). *Branqueamento de Capitais: O Sistema Comunitário de Prevenção*, Coimbra Editora; Pignatti, L.H.P. (2019). *International mechanisms and standards to prevent money laundering and global terrorism financing through offshore jurisdictions under the prism of fiscal efficiency*, Mestrado em Direito Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

das decisões judiciais pelos diferentes Estados-membros. A eficácia da luta contra o branqueamento de capitais e a fraude fiscal não depende apenas dos instrumentos jurídicos em vigor, mas também da criação de outros mecanismos internacionais.

Sem a envolvimento dos Estados, todos os instrumentos aprovados terão muito pouco eficácia prática. Esta luta contra este flagelo é crucial tendo em conta os escândalos financeiros que se têm vindo a verificar estes últimos anos em que o branqueamento de capitais e a fraude fiscal se tornaram uma das principais atividades criminosas praticadas pelos paraísos fiscais e centros *offshore*.

Estas entidades têm estado envolvidas em numerosos escândalos relacionados com o branqueamento de capitais e a fraude fiscal. Os próprios bancos, para maximizar os seus lucros, têm contribuído para a criação de empresas de fachada, de fundações e de *trusts* para a prática da evasão fiscal e da lavagem de dinheiro. É o caso, por exemplo, do banco suíço UBS que foi acusado de esconder milhões de dólares dos seus clientes no estrangeiro ou do grupo bancário HSBC que também foi acusado de evasão fiscal e branqueamento de capitais. Os bancos têm assim transferidos os seus lucros para Hong Kong, o Reino Unido e o Luxemburgo²⁹ e têm sido extremamente rentáveis graças aos paraísos fiscais. Daí a importância dos paraísos fiscais para os bancos e os países desenvolvido. Os bancos acabam por estar assim envolvidos nas práticas de branqueamento e fraude fiscal.

Nesta última década, surgiram uma série de escândalos que envolveram empresas multinacionais, como a Swissleaks, Lux Leaks, Panama Papers, Paradise Papers, Malta Files, que comprovaram situações de evasão e fraude fiscal a nível internacional³⁰. Os crimes praticados envolvem geralmente especialistas na criação de esquemas de evasão e fraude fiscal, pondo em risco a credibilidade do sistema jurídico e financeiro³¹.

Os paraísos fiscais passaram a constituir um veículo de transmissão de fluxos financeiros para as entidades não residentes e, por essa via, contribuíram para o aumento da fraude e

²⁹ Barake, M. (2020). *Op. cit.*, p. 11.

³⁰ Ministério das Finanças (2022). Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAzNDYwNgcAyxRA0AUAAAA%3d>, p. 132.

³¹ OCDE (2021). *Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes*, OCDE, Paris, p. 6. <https://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm>

evasão fiscal internacional. Alguns dos paraísos fiscais passaram aliás a ser tão poderosos como os países desenvolvidos devido ao facto de, nalguns casos, não serem objeto de quaisquer sanções internacionais³². Os mais recentes escândalos fiscais que envolvem os paraísos fiscais, como é o caso do Panamá Papers, revelaram que há países envolvidos nestes escândalos e que é difícil, quase impossível, de agir contra esses paraísos fiscais. Sem uma lista totalmente independente que reflita a imagem real e objetiva dos paraísos fiscais, todas as medidas que venham a ser adotadas serão inúteis ou ineficazes. Perante este contexto, o desafio reside, hoje, na capacidade em rever as relações privilegiadas entre muitos países desenvolvidos e os paraísos fiscais ou centros *offshore*. Uma grande parte dos paraísos fiscais e centros *offshore* estão sob o controlo das grandes potências que há muitos anos colaboram de forma recíproca e que toleram as práticas criminosas, como é o caso do Reino Unido em relação às Ilhas Virgens e às Ilhas anglo-normandas ou da Holanda com as Antilhas Holandesas e dos Estados Unidos com as Bahamas.

Tal reflete as relações ambíguas entre certos Estados e os paraísos fiscais ou centros financeiros *offshore* em diferentes zonas económicas. Apesar de continuar sob a tutela das grandes potências internacionais, muitos paraísos fiscais e centros financeiros *offshore* ganharam autonomia e protagonismo, o que dificulta as medidas que venham a ser adotadas contra as práticas criminosas.

6 – Conclusão

Os paraísos fiscais têm participado ativamente no processo de globalização económica, motivados por razões de interesses exclusivamente económicos, tendo contribuído para a necessidade de formação de novas regras de cooperação entre os diferentes atores internacionais. Estas questões ultrapassam o quadro nacional e regional e obriga a repensar o modo como os novos atores operam na cena internacional e a criar um novo modelo de governação que tenha em conta as funções e poderes de cada um neste jogo de poderes entre os diferentes protagonistas.

Com este novo modelo, pretende-se depois criar as condições para o desenvolvimento das atividades dos diversos agentes internacionais e estabelecer novas regras nos mais

³² Barake, M. (2020). *Op. cit.*, p. 6.

diversos domínios de atividade, em especial no setor político, económico, social e cultural.

Algumas medidas foram já implementadas a nível interno, pela via dos Estados e das instituições nacionais e internacionais, através nomeadamente das organizações internacionais e de outras entidades internacionais.

A globalização visa precisamente responder aos novos desafios internacionais e assegurar o desenvolvimento económico, social e cultural dos países. Apesar de alguns dos seus efeitos negativos, o resultado é globalmente positivo apesar das dificuldades que ainda persistem, nomeadamente no de fraude fiscal, do branqueamento de capitais, do desemprego, da pobreza, da violência, do terrorismo, da poluição, da corrupção, da violação dos direitos e liberdades fundamentais, etc. Impõe-se, para tal, a criação de uma nova ordem mundial capaz de instituir novas regras de funcionamento entre os Estados, as multinacionais, os paraísos fiscais, as zonas francas e os centros *offshore*, para evitar que essas entidades tentem tirar proveito do seu poder de influência, da sua capacidade de construção de operações sofisticadas e da sua habilidade na interpretação das normas fiscais para otimizar fiscalmente os seus recursos³³.

Há muitas situações de fraude e evasão fiscal que foram, durante muito tempo, ignoradas ou minimizadas pelos próprios Estados, apesar do conhecimento geral de algumas práticas extremamente sofisticadas de certas multinacionais, paraísos fiscais e territórios não cooperantes. Entre as várias estratégias de otimização fiscal, é de destacar a criação de empresas fictícias, a utilização abusiva das convenções de dupla tributação, a violação das regras dos preços de transferência, a elaboração de instrumentos híbridos, a transferência de ativos para os paraísos fiscais e a localização de estabelecimentos estáveis em países ou territórios fiscalmente privilegiados.

Com a globalização dos paraísos fiscais, das zonas francas, dos centros *offshore* e dos territórios fiscalmente privilegiados, foram surgindo novas regras da fiscalidade, que são a prova de que a fiscalidade pode ser um instrumento estratégico de otimização fiscal para algumas empresas e Estados, a procura de mais receitas fiscais, mas também um mecanismo prejudicial para as receitas dos Estados. Estas práticas fiscais, dependendo dos meios utilizados, podem ser medidas de simples poupança fiscal, sem objetivo de

³³ Costa, J.P.C. (1996). A evasão e fraude fiscais face à teoria da interpretação da lei fiscal, *Fisco*, n.º 74/75, Ano VIII, Lisboa.

evasão e fraude fiscal, bem como podem ser, noutros casos, mais problemáticos, quando resultam de práticas mais agressivas, que violam os direitos e interesses dos cidadãos e do Estados.

Com a benevolência ou desconhecimento de certas administrações fiscais, com o aproveitamento de certas lacunas legislativas e a dificuldade em estabelecer uma classificação dos diferentes tipos de comportamento das empresas, tem-se verificado um desenvolvimento de esquemas de otimização fiscal e de práticas fraudulentas que em nada contribuem para o desenvolvimento de todos os Estados e dos seus cidadãos.

Perante o constante crescimento da fraude e evasão fiscal, os Estados, a UE e a OCDE têm promovido um conjunto de decisões e recomendações e a necessidade de adaptar a legislação para fazer face às práticas empresariais mais agressivas.

De facto, a maioria dos países têm hoje uma legislação antiabuso mais rigorosa. A UE, através nomeadamente das novas diretivas de combate às práticas elisivas³⁴, e a OCDE, com o reforço das Ações BEPS e o aumento da cooperação administrativa, tentam combater as práticas nocivas. A adoção destas medidas pela UE e a OCDE marca uma aceleração do processo de combate à evasão fiscal internacional. Neste contexto, é possível que sejam dificultadas algumas práticas prejudiciais desenvolvidas durante este processo de globalização.

Contudo, apesar das inúmeras medidas para desencorajar as práticas abusivas, os agentes económicos continuam a recorrer a regimes fiscais preferenciais com vista a otimizar fiscalmente os seus investimentos e o quadro legislativo ainda é dominado por interesses particulares, em que cada um dos Estados está preocupada em aumentar a todo o custo as suas receitas sem se preocupar com os efeitos nocivos que este fenómeno produz. Perante a eficácia relativa medidas implementadas, importa repensar todo o sistema normativo face às novas exigências internacionais, sob pena de se agravar as ilegalidades e as injustiças.

³⁴ Albuquerque, M. R. A. (2022). *A diretiva antielisão fiscal: do regime anti-híbridos em especial*, CIDEEFF Monografias, n.º 1/2022.

https://www.cideeff.pt/xms/files/CIDEEFF_Monografias_1_15mar2022.pdf

Referências bibliográficas

- Albuquerque, M. R. A. (2022). *A diretiva antielisão fiscal: do regime anti-híbridos em especial*, CIDEEFF Monografias, n.º 1/2022. https://www.cideeff.pt/xms/files/CIDEEFF_Monografias_1_15mar2022.pdf
- Barake, M. (2020). *Essays on Tax Havens and Tax Avoidance*. Universidade Paris I Panthéon Sorbonne.
- Brandão, N. (2002). *Branqueamento de Capitais: O Sistema Comunitário de Prevenção*, Coimbra Editora.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*, Nova Iorque, Colombia University Press.
- Costa, J.P.C. (1996). A evasão e fraude fiscais face à teoria da interpretação da lei fiscal, *Fisco*, n.º 74/75, Ano VIII, Lisboa.
- Defarges, P. M. (2008). *L'ordre mundial*, Armand Colin.
- Featherstone, M. (1990). *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*.
- Featherstone, M. (1990). *Global Culture. Theory, Culture and Society*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Filho, M. T. F. (1998). Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 100.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização*, Editorial Presença, Lisboa.
- Goldring, J. (1998). Globalisation, National Sovereignty and the Harmonisation of Laws, *Revue de droit uniforme*, Roma, n.º 2-3.
- Gómez, J. M. (2000). *Política e democracia em tempos de globalização*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Gonçalves, R.M.M. (2008). *Fraude fiscal e branqueamento de capitais*, Almeida & Leitão, Porto.
- Kahler, M. & Lake, D. A. (2003). *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton University Press.
- Loquin, E. & Kessedjian, C. (2000). *La mondialisation*, Ed. Litec, Paris.
- Mbaye, M. (2020). Criticality Analysis of Shadow Banking System Deregulation, *Economics*, vol. 9, issue 3, september, p. 60-65. Disponível em: [https://doi:10.11648/j.eco.20200903.12](https://doi.org/10.11648/j.eco.20200903.12)

Palma, C.C. (2003). A OCDE e o combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial: ponto de situação e perspectivas de evolução, ISG, outubro de 2003, https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/02/16_3_CONFERENCIA-ZFM.pdf

Robertson, R. (1990). Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept, in Featherstone, M., *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage.

Robertson, R. (1992). *Globalization*, Londres, Sage.

Robertson, R. (1992). *Globalização. Teoria social e cultura global*, Editora Vozes, Brasil.

Roseneau, J. N. (1980). *The Study of Global Interdependence*, Frances Pinter Publishers, London, e Nichols Publishing Company, New York.

Santos, B. S. (2001). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Edições Afrontamento, Porto.

Silva, J.M.B. (2000). *Os Paraísos Fiscais. Casos Práticos com Empresas Portuguesas*, Almedina.

Soros, G. (2003). *Globalização*, Ed. Temas e Debates.

Stern, B. (2000). How to Regulate Globalization?, in Michael Byers, *The Role of Law in International Politics*, Ed. Oxford University Press.

Stiglitz, J. E. (2002). *Globalização. A grande desilusão*, Ed. Terramar.

Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press.

Verhoven, J. (2000). Souveraineté et mondialisation: libres propos, in Loquin, E. & Kessedjian, C., *La mondialisation*, Ed. Litec, Paris.

Waters, M. (1995). *Globalization*, Londres, Routledge.

Waters, M. (1999). *Globalização*, Celta Editora, Oeiras.