



REVISTA
DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO

122

Ano 31
Abr-Jun 2010
Número 122

Alguns contributos para uma Política Antifraude

Carlos Pimenta

Professor da Universidade do Porto
Director do Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Alguns contributos para uma Política Antifraude.

Carlos Pimenta¹

carlos.pimenta@gestaodefraude.eu

Maio 2010

Introdução

1. As primeiras palavras não podem deixar de ser para agradecer o convite que nos foi feito para participar nesta conferência. Temos que confessar que na preparação desta comunicação fomos frequentemente assaltados por diversas inquietudes sobre o valor acrescentado da nossa comunicação, perante uma lista de tão insígnies oradores e de tantos presentes que fazem do combate ao crime o seu quotidiano, muitos com paixão e profunda abnegação. Complementarmente temos a consciência que o nosso objecto de investigação, ensino e participação cívica não é todo o crime, mas apenas um seu subconjunto, a fraude, com particular incidência na fraude económico-financeira.

Se essas inquietudes nos assaltaram também sempre encontramos alavancas justificativas da nossa presença aqui.

A primeira é a certeza de que todos nós, todos nós que nos preocupamos em combater o crime e lutamos por uma sociedade mais ética, mais coesa e democrática, somos poucos para a ciclópica tarefa que temos pela frente. Acreditamos, com provas empíricas para o fazer, que a colaboração institucional, e pessoal, no combate ao crime é um imperativo categórico. Acreditamos que essa colaboração pode ser particularmente frutífera se envolver entidades com diferentes preocupações e visões, com variegadas experiências, com múltiplas lógicas. Acreditamos nos imperativos da colaboração e da complementaridade, mesmo conhecendo os conflitos do poder, os atritos pessoais, a força das pressões externas formais e informais, as restrições financeiras, a capacidade, muito portuguesa, de sermos muito disponíveis para ouvir as opiniões dos outros mas inflexíveis para mudarmos o nosso próprio rumo e compatibilizarmos as nossas opiniões com as dos outros².

A segunda é a certeza de que os cursos que tenho tido a honra, e a dificuldade, diga-se, de coordenar, com um tratamento interdisciplinar e multidimensional sobre a fraude, têm contribuído para o aparecimento em Portugal de um novo tipo de quadros que podemos genericamente designar como investigadores de fraude. Aliás tal permitiu catapultar Portugal do quase anonimato em certificados em investigação de fraude para a possibilidade de termos um capítulo da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), em constituição. Também o trabalho de investigação que temos

¹ Mero porta-voz de uma intervenção que teve a colaboração de Edgar Pimenta, João Gomes, José António Moreira, Luís Torgo, Mariana Costa, Nuno Gonçalves, Nuno Moreira, Óscar Afonso e Paulo Vasconcelos.

² Sobre este último aspecto aconselhamos, por exemplo (González, 2004)

realizado, apesar da nossa juventude institucional e de ainda estarmos a dar os primeiros passos de um longo caminho, apresenta alguns resultados que não são de subestimar (nem de sobrestimar).

Por isso, o nosso agradecimento por desde o início estarmos associados a esta iniciativa, por nos terem convidado. É com muita honra que aqui estamos.

2. Impõe-se agora esclarecer que a minha presença aqui não se justifica pelo trabalho individual que possa eventualmente ter realizado. Justifica-se sim, na linha do que temos vindo a afirmar, como um dos membros do Observatório de Economia e Gestão de Fraude, associação de direito privado sem fins lucrativos, centro de investigação, que explicita como seu objecto:

"promover a investigação interdisciplinar sobre a economia não registada e a fraude em Portugal, nos contextos europeu e mundial, promover o ensino sobre estas temáticas, criar redes e estabelecer outras relações com instituições congéneres e prestar serviços que se harmonizem com a investigação".

Se a enunciação deste objecto institucional é explícito, pelo menos temos a imodéstia de o admitir, gostaríamos de chamar a atenção para algumas das suas dimensões.

Em primeiro lugar para o enfoque atribuído à realidade portuguesa.

Consideramos que é imperioso e urgente conhecermos a realidade portuguesa quanto à fraude, quanto aos diversos tipos de fraude. Há informação suficiente para sabermos que muitos dos aspectos da fraude no nosso país são a verificação local de situações, procedimentos e estruturas da fraude à escala internacional. Mas também a há no sentido de mostrar inequivocamente que a fraude em Portugal tem muitas especificidades. Enquanto não conhecermos mais profundamente essa nossa realidade temos falhas importantes numa estratégia de combate à fraude, ora orientada pela transposição, tendencialmente mecânica, da documentação e directrizes internacionais, ora evoluindo ao sabor do curto prazo e do que o trabalho de campo vai mostrando³.

Em segundo lugar para a interdisciplinaridade e a multidimensionalidade.

Um objecto de estudo único (a fraude), uma preocupação social comum (combater a fraude), uma investigação convergente. Eis o que nos junta, com formações académicas muito diversas: do Direito às Matemáticas; da Economia à Segurança da Informação; da Informática à Auditoria Forense. Porque conhecemos a dificuldade, um nosso objectivo é forjarmos crescentes áreas interdisciplinares. A disciplinaridade tem de dar lugar à interdisciplinaridade, contribuindo esta para

³ O Relatório à Nação que a ACFE produz de dois em dois anos é hoje um documento fundamental à escala mundial. Frequentemente se tiram dele conclusões que se admitem ser universais, dele se retiram ensinamentos para o combate da fraude, sobretudo da fraude ocupacional. Contudo a forma de ser e estar da sociedade americana e portuguesa, a organização das empresas, a legislação, a forma de funcionamento das instituições, os usos e costumes da população e das instituições, etc. são diferentes. Será que o que se aplica nos EUA também é aplicável em Portugal? Falamos em Portugal, mas também poderíamos falar na União Europeia. Recorde-se, por exemplo, as divergências sobre a viabilidade, forma e eficácia dos canais de denúncia. Todos os que em qualquer parte do mundo combatem a fraude ganhariam com um conhecimento mais concreto de cada país.

reforçar aquela. Simultaneamente procuramos conciliar a investigação científica com a prestação de serviços, com a intervenção no terreno.

Em terceiro lugar para a profunda convicção da possibilidade de articulação harmoniosa entre áreas do saber e da acção que têm andado separadas.

O aparecimento da especialização da gestão a que vulgarmente designamos por Gestão de Fraude (*Fraud Management*) tem resultado de diferentes preocupações e percursos interdisciplinares, de diversas tentativas e erros, encontrando-nos ainda longe de uma consolidação conceptual.⁴ O seu ponto de partida é o da gestão: acção e reflexão, positiva e normativa, visando a optimização dos recursos das instituições. A sua metodologia adapta-se a essas preocupações.

Rumos totalmente diferentes têm assumido os estudos sobre a economia não-registada, a que faremos alusão num ponto seguinte. Análises macroeconómicas, recurso sistemático à estatística e à econometria, evolução mais centrada nas técnicas do que no objecto.

Duas realidades estreitamente interligadas, metodologias totalmente diferentes, dificuldade de diálogo. A aproximação entre estas metodologias é uma das nossas preocupações.

3. Dito isto, retomaria as considerações sobre as razões da nossa presença aqui, para desfazermos a ambiguidade do nosso estatuto de “académicos”. Na incapacidade cultural de nos ouvirmos uns aos outros, na frequente sobrançeria dos “universitários”, na propagação da ideia de que “quem não sabe fazer ensina”, e na reprodução de mesquinhos micro-poderes, estão algumas das razões para um profundo divórcio entre o que pejorativamente é designado pelos “operacionais” e os “académicos”. Pretendemos que o Observatório não incorra em tais erros. Somos um centro de investigação sediado na Universidade do Porto mas a entrada de sócios é aberta. Neste momento os que fazem da investigação e ensino o seu modo exclusivo de actividade profissional estão em minoria (47%), e não estão mais porque há de outras instituições frequentes restrições a que os seus quadros também sejam membros do Observatório. Aprender com os outros é a própria razão de ser do nosso nascimento: no ano e meio preparatório do lançamento da primeira Pós Graduação em Gestão de Fraude e no seu funcionamento nada teríamos conseguido sem a colaboração da Polícia Judiciária, de algumas empresas portuguesas, de algumas instituições de classe e da ACFE.

Estamos, pois, aqui, para reafirmar quão errado são algumas das classificações estereotipadas que espontaneamente adoptamos no nosso quotidiano. Aqui estamos para aprender e ensinar, para em conjunto construirmos novos mundos, que não são necessariamente a continuação do presente, que pode ser outra coisa.

Insisto, a minha presença aqui só se justifica enquanto um dos sócios fundadores do Observatório de Economia de Gestão de Fraude. Esta comunicação é um produto do trabalho colectivo.

Sobre a nossa actividade quase nada mais diremos aqui. Remetemos para a eventual consulta do nosso site: <http://www.gestaodefraude.eu>.

⁴ Sobre isso veja-se, por exemplo, Pimenta (2010), disponível no site do OBEGEF.

Utilizámos o “quase” porque não podemos deixar de aproveitar esta oportunidade para destacar dois aspectos.

O primeiro é manifestar todo o nosso interesse em alargar a colaboração, quiçá o Observatório, com muitos de vós. Trabalhando em conjunto, publicando estudos e dados, participando em redes, associando-nos em tudo a que as necessidades e a imaginação aprouverem no reforço do combate ao crime. Os nossos recursos são escassos, mas são-no mais os financeiros que os humanos.

O segundo é não perder oportunidade para informar que estamos neste momento a mobilizar os interessados para a frequência da próxima Pós-Graduação em Gestão de Fraude, cujas candidaturas decorrem até meados de Julho, e as aulas começam no próximo mês de Outubro. Este curso pós-laboral, com a duração de um ano, não é uma iniciativa do Observatório. Ele realiza-se sob a égide da Escola de Gestão do Porto (EGP-UPBS), mas os recursos humanos do Observatório são intensamente envolvidos na sua realização. Podem encontrar informações em http://www.egp-upbs.up.pt/?page_id=401.

Alguns aspectos da realidade portuguesa

4. Antes de fazermos algumas referências quantificadas à realidade portuguesa da economia não registada e da fraude temos que proceder a alguns esclarecimentos conceptuais. A comunicação exige que emissor e receptor tenham a mesma imagem dos conceitos que são referidos. Estando perante um público esclarecido e empenhado nestas temáticas, não corremos o risco de nós estarmos a falar de algo que não saibam o que é, mas há quase inevitavelmente o perigo da nossa e a vossa imagem do que estamos a tratar seja diferente. Tal pode acontecer quer porque os próprios conceitos são objecto de controvérsia, quer porque os referenciais de cada um de nós são diferentes.

De que estamos a falar quando referimos a economia não-registada?

A opção por esta terminologia da OCDE⁵ exige que comecemos por adoptar a definição e classificação daquela instituição, que é uma leitura muito ligada à contabilidade nacional, ao cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) e muito marcada por uma leitura da administração central, em que a principal preocupação é a produção não declarada em termos fiscais. Sinteticamente poderemos dizer que a economia⁶ não registada é o conjunto de actividades económicas que embora realizada no território nacional não se reflecte no produto oficial do respectivo país, não tem qualquer correspondência na contabilidade nacional, não entra na quantificação do produto interno⁷. Esse

⁵ Esta terminologia, e um conjunto de técnicas a ela associadas, foi publicamente adoptada em 2002 (OCDE, 2002) e reutilizada sem qualquer adaptação em 2009, numa tradução em espanhol.

⁶ A OCDE tem o cuidado de chamar a atenção que se trata de “economia não-registada”, e não de “sector não-registado” ou de “actividade não-registada”. É um fenómeno abrangendo toda a sociedade e toda a economia.

⁷ Um apontamento de pormenor. A diferença entre o produto interno oficial e o produto interno efectivo pode ser “resolvida” de duas formas: (a) deixando de existirem as actividades que não são registadas; (b) incluindo na contabilidade nacional esse diferencial, adoptando estimativas de alguma forma integráveis nos registos

não registo contabilístico pode ter quatro origens: (1) actividade económica não declarada, por razões predominantemente fiscais; (2) actividades económicas ilegais, porque os bens e serviços produzidos são contra a lei ou porque os seus produtores não estão autorizados; (3) actividades informais, não proibidas por lei, mas não declaradas, e que visam essencialmente os seus agentes ter emprego e obter rendimentos⁸; (4) actividades cuja produção é para uso próprio, autoconsumo. Para o referido diferencial entre o que é produzido e o que é contabilizado intervêm ainda eventuais deficiências estatísticas.

Sinteticamente, a definição mais abrangente de economia não-registada, no sentido em que é capaz de abarcar todas as rubricas enfatizadas pela OCDE e por outros autores⁹, passa por considerar que engloba todas as transacções económicas que contribuem para o PIB, mas que, por diversas razões, não são tidas em conta.

Uma questão complementar à definição é sabermos se esta economia não-registada é uma excrescência do sistema económico, um tumor (maligno ou benigno conforme a posição do observador) retirável para garantir a saúde daquele, ou se, pelo contrário, é parte integrante da organização e reprodução da economia mundial, em que cada país se insere. Conforme a resposta que dermos assim a leitura que se pode fazer da realidade ontológica da economia não-registada. A nossa resposta¹⁰ é que a economia não-registada é inerente à fase da mundialização iniciada nos últimos vinte anos do século passado. Não é inerente à sociedade capitalista, mas é inerente a esta fase última.

De que estamos a falar quando nos referimos à fraude?

O nosso parco entendimento da lei aponta para o que já temos ouvido de alguns juristas: falar em fraude é falar em fraude fiscal. De facto parece-nos que o Código Penal português se limita a transpor a noção do conhecimento corrente, utilizando “fraude” e “fraudulento” sem precisar o seu significado (Art. 321º, Art. 331º, Art. 339º, Art. 341º, Art. 368º) ou exigindo uma sua adjectivação (ex. “fraude sexual”) para a sua caracterização (Art. 167º). Esta parece a prática habitual na lei portuguesa, pois o mesmo se passa no Direito Civil na caracterização de “fraude à lei” (Prata, 2008). Em alguma legislação o substantivo fraude está exclusivamente associado à fraude fiscal. Este é também o entendimento espontaneamente assumido pelo público em geral, tal é a intensidade do desejo da sua prática.

Não é esse o sentido que lhe atribuímos no quotidiano da nossa investigação. Fraude é um comportamento intencional que utiliza como meio de actuação o engano e que visa a obtenção de vantagens para o próprio ou terceiros, correspondendo automaticamente a potenciais danos para

contabilísticos. As estimativas já têm sido adoptadas (por exemplo, quando algumas contabilidades nacionais estimam o valor acrescentado da actividade das «donas de casa»). Se a primeira via de desaparecimento da diferença é uma utopia, a segunda seria um acto de ilusionismo político.

⁸ A fronteira destas actividades com as de economia subterrânea (a ligada ao não pagamento de contribuições e impostos) é difusa. Baseia-se muito, conceptualmente, na intencionalidade.

⁹ Por exemplo (Schneider e Enste, 2000).

¹⁰ Esta relação nunca foi objecto de debate no Observatório. É uma posição pessoal que procurei fundamentar e que consta de livro publicado em 2004.

outrem. Na sociedade em que vivemos a fraude é sempre um desvio em relação à norma. Muitas vezes a uma norma legal, mas também muitas vezes a uma norma ética, a uma norma adoptada correntemente nos negócios e no mercado¹¹.

Adoptamos, pois uma definição ampla de fraude e é nesse sentido que normalmente utilizamos o termo. Contudo, nas quantificações frequentemente acabamos por apenas considerar as fraudes que afrontam uma norma legal, pois a legalidade é uma referência positiva para a realização das quantificações.

Para terminarmos este breve ponto introdutório refira-se o que é óbvio: há estreitas relações entre economia não-registada e fraude, embora sejam realidades diferentes. Uma parte da economia não-registada é o resultado de fraude (ex. fraude fiscal). Outra parte não é fraude, mas é crime (ex. tráfico clandestino de órgãos humanos). Outra não é fraude nem crime. Algumas actividades de fraude (para além da fiscal) conduzem a uma ausência de registo ou um registo errado na contabilidade nacional (ex. registo contabilísticos de gastos para criação de um “saco azul” para pagar a corrupção). Outras aparecem registadas no produto mas de forma enviesada¹². Outras não afectam a contabilização do produto¹³.

Economia não registada e fraude estão frequentemente associadas ao branqueamento de capitais.

5. A quantificação destas realidades é, na nossa opinião uma peça fundamental no combate à fraude, reproduzindo aqui o que é dito a propósito da quantificação da fraude no Reino Unido:

“Embora o número seja significativo em si mesmo, revelando inequivocamente que a fraude é um problema grave no Reino Unido, ele tem um significado mais amplo. Permite à comunidade que luta contra a fraude, orientados pela National Fraud Strategy, estabelecer adequadamente os seus objectivos no combate à fraude. Sinaliza tendências da fraude e seus pontos nevrálgicos, ao mesmo tempo que é uma referência para se medir o sucesso. Aquele número também alerta a indústria e o governo para a necessidade de investir os recursos adequados para combater um crime que afecta profundamente os sectores público e privado e os indivíduos”¹⁴

Os portugueses acreditam mais na imagem que têm deles (“o manto diáfano da fantasia”) do que na observação da realidade (“a nudez forte da verdade”). Não sabemos se este hiato é inerente a todos os povos, mas sabemos que em Portugal tem raízes antigas e frequentemente contraditórias. E a imagem mais corrente da “alma portuguesa” é a de brandos costumes. Brandos costumes que gerou as teses do lusotropicalismo e, contraditoriamente, uma guerra colonial. Brandos costumes que

¹¹ Será de admitir que a fraude ao violar a lei estaria a violar a ética, mas esta relação nem sempre acontece quer porque há leis que não têm referência ética quer porque não há uma ética mas várias éticas. Reciprocamente há muitas práticas que violam a ética, a ética económica (as boas práticas comerciais) e que não violam a lei.

¹² Em vários casos o produto interno pode não ser alterado mas são-no as contrapartidas no rendimento.

¹³ O que não quer dizer que não afecte várias rubricas da contabilidade nacional, seja na repartição do produto, seja na repartição do rendimento, seja ainda na estrutura das despesas.

¹⁴ Dr. Bernard Herdan, NFA Chief Executive, in NFA Annual Fraud Indicator 2010.

levam a admitir que este país tem baixo valor e frequência de fraude, quando as constatações empíricas mostram exactamente o contrário.

A economia não registada é um fenómeno complexo que não pode ser directamente observado e quantificado. Nessa aproximação indirecta podemos teoricamente recorrer a diferentes inquéritos que deveriam apresentar os mesmos resultados, retirando das diferenças a existência de actividades ocultas¹⁵. Contudo os métodos que se têm revelado mais eficazes resultam da utilização da estatística e da econometria¹⁶.

Foi um desses métodos que utilizámos no cálculo da economia não registada em Portugal. E os resultados estão à vista: o peso da economia não registada no PIB oficial evoluiu desde os 19%, em 1977, até aos 23%, em 2008. Após a descida verificada no período 1977-1982 a ENR mostra uma tendência de subida no período subsequente, tendo estabilizado em torno dos 21%, desde 1994. No entanto, desde finais de 2007 verifica-se novamente um padrão de subida, tendo, em 2008, atingido o valor mais alto de todo o período em estudo, 23% do PIB oficial.

¹⁵ Esta metodologia foi proposta pela OCDE, considerando que seria mais rigorosa que as técnicas anteriormente utilizadas. Contudo, que saibamos, a sua utilização foi muito esporádica e localizada. Provavelmente porque a sua utilização plena exigiria exageradíssimos recursos.

¹⁶ Pela OCDE (2002) é feita a distinção entre três grupos de métodos estatísticos e econométricos: (i) os métodos monetários; (ii) os métodos de indicador global; e (iii) os métodos de variável latente. Cada metodologia tem os seus pontos fortes e fracos específicos, sendo importante referenciar que, tal como sugere a OCDE, os métodos enumerados levantam sérias dúvidas quanto à sua utilidade para qualquer propósito no qual a precisão seja importante.

O método de variável latente, apesar de apresentar algumas limitações na estimação do tamanho da economia não registada, é o único que tem em consideração: (i) múltiplas causas que levam à existência e crescimento da economia não registada; (ii) múltiplos indicadores da economia não registada ao longo do tempo. Este método é usualmente denominado por modelo MIMIC.

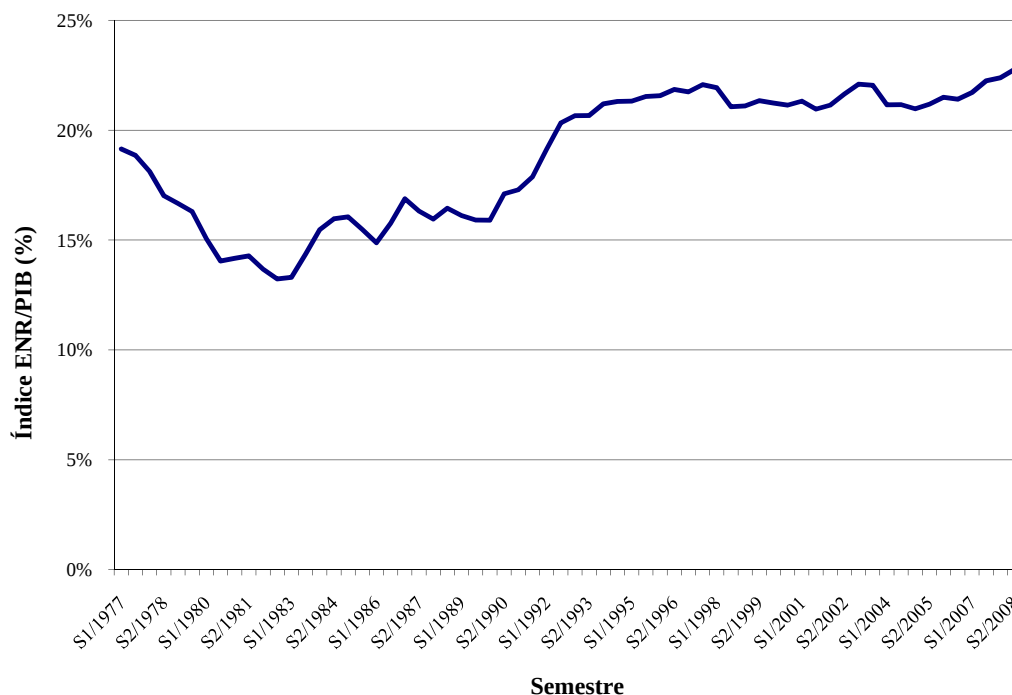
O modelo MIMIC foi inicialmente proposto por Zellner (1970), Hauser e Goldberg (1971) entre outros, e recebeu essa designação por Jöreskog e Goldberger (1975). Nestes estudos, contudo, a aplicação da metodologia não era no âmbito da medida da economia não registada. Frey e Weck-Hanneman (1984) foram pioneiros na utilização deste modelo para estimar o tamanho da economia não registada, tendo o seu estudo sido orientado para países da OCDE.

Com o modelo MIMIC a dimensão da economia não registada é estimada tendo por base desenvolvimentos nas variáveis que, por um lado, afectam o tamanho e o crescimento do produto da economia não registada e, por outro lado, são o rasto das actividades da economia não registada na oficial. Este método usa uma técnica que permite uma análise transversal da relação entre uma variável dependente não observada e uma ou mais variáveis independentes observadas. Como a variável não observada não é conhecida, é substituída por um conjunto de indicadores.

Este método tem sido sobretudo criticado pelas variáveis explicativas escolhidas, pela dificuldade em quantificar determinadas variáveis (por exemplo, a atitude dos agentes económicos face ao pagamento dos impostos) e pelos resultados serem muito instáveis.

Seguindo Frey e Weck-Hanneman (1984), Giles (1999), Schneider (2005) e Dell'Anno (2003, 2007), recorremos ao modelo MIMIC para estimar o tamanho da economia não registada em Portugal.

Grafico 1 - ENR Portuguesa como Percentagem do PIB oficial



Podemos encarar os 22,8% uma medida exacta da economia não registada?

Infelizmente não. A complexidade do fenómeno estudado, a adopção como referência para o cálculo da percentagem do PIB a média dos resultados obtidos com as diversas metodologias de cálculo, e o tipo de variáveis adoptadas no modelo MIMIC (múltiplos indicadores, múltiplas causas) leva-nos a admitir que este número esteja subestimado, reflectindo essencialmente a parcela da economia subterrânea, isto é, as actividades de fuga ao fisco. A consideração da totalidade da economia não registada remeteria para valores mais elevados.¹⁷

As comparações com outros países desenvolvidos também revelam que os nossos “brandos costumes” são uma constatação vazia. O valor português é 2,6 vezes o dos Estados Unidos; 2,3 vezes o do suíço; 1,8 o do Reino Unido; 1,5 o da França. O valor português é similar ao espanhol e menor que o italiano (85%) e o grego (78%)¹⁸.

Para o cálculo da fraude não existem ainda metodologias tão rigorosas. Um dos percursos que pretendemos percorrer, se para tal tivermos engenho e arte e existirem as informações micro e macro necessárias, é encontrar metodologias similares para o cálculo da fraude, ou de conjuntos de tipos de fraude, ultrapassando a fraude revelada e penetrando na efectivamente existente. Até agora a fraude quantificada é apenas a fraude detectada, essencialmente a detectada e declarada. A

¹⁷ Especulando, um montante que contribuiria decisivamente para a resolução das dificuldades financeiras que o país atravessa. E não é o facto de parecer haver alguma relação positiva entre o crescimento da economia não registada e o PIB oficial, que tira sentido à referência anterior.

¹⁸ Estas comparações internacionais tomaram como referência Schneider (2004).

sua quantificação para um país passa por uma recolha de informações provenientes de diversas origens e a eventual realização de estimativas com base em informações de auditoria, de análises sectoriais, de modelos e técnicas matemáticas, e de inquéritos de opinião pública. Todo esse trabalho está por fazer e temos a certeza que não pode resultar exclusivamente do nosso trabalho¹⁹.

Apesar dessas dificuldades procurámos chegar a um número que, com uma elevada probabilidade, reflectisse a realidade portuguesa. Tomando como base a estimativa da ACFE para a fraude ocupacional (contra as empresas) nos Estados Unidos no período de 2006 a 2008, limitando-nos à fraude que é ilegal, Portugal apresentava para o fim daquele período um valor rondando os 10% do volume de vendas das empresas²⁰.

Conjugando as duas informações não é difícil concluir que cada um de nós está rodeado de economia não registada e de fraude por todos os lados.

6. Há uma forte probabilidade de que tanto a economia não-registada como a fraude (tanto ocupacional como organizacional) tenha aumentado durante o período de crise. Confirmam-no o que dissemos anteriormente sobre a evolução da economia não registada. Confirmam-no a quantidade de fraudes reveladas desde o início da crise (2008) e a fácil constatação de que muitas fraudes só são possíveis de manter em período de expansão e forte liquidez. Confirmam-no alguns estudos internacionais mais recentes.

Muito provavelmente com as medidas de austeridade anunciadas muito recentemente entramos num novo subperíodo de maior intensificação da economia não registada, de crescimento da fraude, de mais intensa utilização legal e paralegal dos paraísos fiscais offshore.

Perante os valores referidos no ponto anterior, as tendências recentes durante a crise e a probabilidade de agravamento em resultado da austeridade, apetece-nos parafrasear o título de um filme recente: “Este país não é para honestos”.²¹

7. Tendo a fraude e a economia não registada uma dimensão mundial mas apresentando Portugal um conjunto grande de especificidades defendemos que é necessário estar com os olhos no mundo e os pés no país. Não basta importar conceitos, transpor leis. É fundamental um trabalho sistemático de conhecimento detalhado da realidade portuguesa, no que se refere a estas matérias.

¹⁹ A corrupção tem sido o tipo de fraude mais quantificada, internacional e nacionalmente. Por isso também é dos fenómenos mais estudados pelos economistas, como procurei mostrar numa conferência recente.

²⁰ A metodologia de cálculo utilizada e os resultados a que se chegou estão publicados: (Pimenta, 2009)

²¹ Veja-se a este propósito a crónica na Visão online de 6/5/2010: “Depois de roubado trancas à porta”, disponível em http://www.gestaodefraude.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=79

Apoio ao combate à fraude

8. Como dissemos, todos somos poucos para combater o crime. No que a nós concerne tudo faremos para encontrar formas de colaboração com outras instituições, conjugando esforços por entre os interstícios das idiossincrasias institucionais. O envolvimento de instituições diferentes em projectos comuns é imprescindível para cada um de nós sabermos o que não sabemos e que temos a possibilidade de aprender.

Se estas considerações são universalmente aplicáveis, assumindo as formas que o concreto lhes exija, tornam-se de aplicação premente quando a melhoria do funcionamento da Justiça, *latu sensu*, é uma exigência nacional²²; quando os níveis de economia não registada e de fraude são aqueles que referimos; quando há uma degenerescência das relações éticas nas relações políticas, económicas e sociais, com maior perigosidade de contaminação do que a Gripe A²³; quando os indicadores de “cultura económica”²⁴ revelam que os portugueses têm tendência para fugir ao risco, maior tolerância social para a incerteza e a ambiguidade e menor assunção da sua autonomia individual; quando vivemos uma crise difícil em que a abnegação e a auto-estima podem ser valores importantes para superar as dificuldades; é imperioso que todos nós, que visamos combater o crime, encontremos formas de colaborar, formemos redes, trabalhemos em conjunto. Não sejamos nós, todos os presentes, a dar razão a Eduardo Lourenço²⁵ que nos fala da componente mórbida da hiperidentidade portuguesa: não sermos capazes, senão à superfície, de nos abirmos, e dialogarmos com o *outro*. A situação é demasiado grave para nos podermos dar a esses “luxos”.

9. Por isso, na preparação da presente conferência, atendendo aos nossos recursos e à nossa experiência, procuramos encontrar possíveis formas de colaboração, limitando-nos essencialmente às áreas que são nosso objecto de estudo. Susceptível de adaptações resultantes das situações que nos sejam colocadas parece-nos que o nosso trabalho pode ter três áreas privilegiadas:

- Acções de formação
- Emergência de probabilidades de fraude
- Apoio às investigações financeiras

²² Esta necessidade não carece de ser justificada tal é a força da evidência. Apenas dois apontamentos sobre o assunto: (1) que a ênfase nos aspectos negativos não nos faça esquecer os muitos aspectos positivos existentes; (2) não fazemos, porque não temos competência para tal, qualquer apreciação sobre as causas; admitimos, aliás, que é tal a complexidade do problema que mais que esgrimir argumentos era importante lançar pontes de diálogo, “desembaraçar” os fios das relações de poder e afectar mais recursos, para os adequar mais aos fins.

²³ A percepção da fraude, particularmente da corrupção, aumenta a probabilidade de novas fraudes, incluindo novos actos de corrupção. Contudo a percepção da fraude não é má em si: revela que há fraudes detectadas e, sobretudo, que vivemos em democracia. A resolução deste conflito exige muitas alterações sociais que tendam a aumentar a coesão social, a elevar a consciência ética. Entre muitas outras coisas a educação tem uma função fundamental. Uma educação que forja os valores éticos não pela introdução de novas matérias (não estraguemos o comportamento ético como estragámos o gosto por *Os Lusíadas*) mas pelo rigor, pela exigência, pelo cumprimento de regras, pela confrontação dos alunos com dilemas éticos, com o fim de toda a fraude na formação.

²⁴ Neste ponto estamos a referir-nos aos indicadores culturais de Hofsted.

²⁵ Ver Lourenço (1988).

Pormenorizemos.

10. A sensibilização às problemáticas da fraude e a formação para a detectar, prevenir e combater é uma área para que estamos particularmente vocacionados. Sensibilização e formação generalista ou especializada, para o público em geral ou para grupos específicos.

Estamos particularmente vocacionados pelo nosso envolvimento na Pós-Graduação em Gestão de Fraude, pela experiência de ensino de todos nós, pela experiência acumulada do Observatório e, sobretudo pela nossa formação interdisciplinar. Temos juntado no trabalho diferentes formações: da Informática, das Comunicações, da Economia, da Gestão, do Direito, das Matemáticas, de Contabilidade, da Segurança da Informação, da Inteligência Artificial. Não temos a veleidade de cobrirmos todas as áreas. No dia que assim pensássemos estaríamos a assinar a nossa sentença de morte. Porque procuramos saber o que não sabemos, procuramos sempre aprender com os outros²⁶, estabelecer acordos, aproximarmo-nos de novas áreas do saber. Por exemplo, sabendo da importância da Gestão e do Direito nas problemáticas da fraude, sabendo das dificuldades de um discurso aberto ao outro, quicá unificado, comum a estas duas áreas do saber, foi com grande satisfação que o OBEGEF e o Instituto de Direito Penal Económico e Europeu, da Faculdade de Direito de Coimbra, assinaram uma carta de intenções e começamos a dar os primeiros passos de trabalho em conjunto²⁷.

Ao conceito formação associamos a ideia de cursos de formação. Cursos disciplinares, multidisciplinares ou interdisciplinares. Cursos generalistas ou especializados. Para o público em geral ou para grupos específicos. Para aprofundar conhecimentos de especialistas numa determinada área do saber ou para os sensibilizar em outras áreas do conhecimento²⁸. Todos nós sabemos o que isso é e parece-nos desnecessário insistir sobre esta vertente.

Quanto à sensibilização ela pode assumir as mais diversas formas: do debate público aos artigos de opinião, da conferência ao teatro, do programa informático ao *blog*, da formação de grupos nas redes sociais informáticas às iniciativas escolares, da reflexão em torno de dilemas éticos à publicação de livros. Eis alguns exemplos²⁹.

²⁶ Como já dissemos anteriormente a Pós-Graduação nunca teria avançado sem os *outros*.

²⁷ Essa carta de intenções está disponível no site do Observatório.

²⁸ Frequentemente um jurista tenderá a aprofundar os seus conhecimentos em Direito, um economista em Economia, e assim sucessivamente. Nada a objectar ou não fosse a formação ao longo da vida um imperativo neste mundo de velocidade de transformação tão elevada. No entanto um especialista em Direito Criminal fazer um curso em Técnicas Matemáticas de detecção da fraude ou um economista frequentar um curso de Criminologia é uma situação manifestamente mais rara. E no entanto essas formações, aqui apresentadas a título de exemplo, permitem rasgar novos horizontes, passar a ter uma visão mais integrada da resolução das problemáticas em que labutam. Certamente que o Jurista não fica preparado para utilizar as ferramentas matemáticas, assim como o Economista não se tornará um criminologista, mas ficam com sensibilidade a novas problemáticas e novos olhares, e maior capacidade para sugerir a intervenção desses técnicos e para interpretar o seu trabalho.

²⁹ Tenhamos a consciência que há uma barreira de silêncio em torno destas problemáticas. Em parte absolutamente natural (espontaneamente as pessoas “crédulas” tendem a olhar para o legalmente permitido

11. Um segundo conjunto de actuações possíveis alicerça-se num melhor conhecimento da realidade portuguesa e numa detecção de situações de maior probabilidade de propensão ou existência de fraude.

Retomemos o que dissemos anteriormente sobre a economia não registada. Há um tratamento matemático e estatístico rigoroso que nos permite estimar uma realidade que não surge como fenómeno directamente observável na sociedade. Sabemos da margem de erro, mas também não duvidamos que é preferível conhecermos essa realidade com uma margem de erro do que não a conhecermos de todo. Há todas as razões para admitirmos que onde há mais economia não registada há maior probabilidade de fraude. Quase certamente de fraude fiscal, muito provavelmente de fraude ocupacional e organizacional. Com dados sobre países podemos tirar essas conclusões a nível nacional, mas se aplicarmos as mesmas metodologias de cálculo para sub-regiões do país ou para sectores de actividade, quase certamente que poderemos dizer que nestas regiões ou nestes sectores há maiores ou menores probabilidades de fraude. Esta constatação não prova nada, é uma mera possibilidade, mas pode ajudar a orientar as investigações criminais neste ou naquele sentido.

12. Vão no mesmo sentido outros estudos, embora com metodologia diferente. É o caso dos estudos sobre a integridade das empresas.

A fraude e a corrupção são factores que minam a sua vivência humana em sociedade e, no limite, podem mesmo colocá-la em causa. Já o sabemos e não carece de justificação. As empresas, com a sua actividade virada para a produção de riqueza, são um subuniverso da sociedade globalmente considerada, um mundo onde a concorrência entre os agentes económicos é exponenciada pela natureza dos “prémios em jogo”, isto é, do que se pode ganhar ou perder. Neste contexto, o universo empresarial é particularmente propício ao surgimento e florescimento de fenómenos duradouros de fraude e corrupção, que corroem a integridade comportamental dos agentes.

Sem prejuízo de que o que se passa no seio do universo empresarial começa por interessar em primeiro lugar a esse próprio universo (a integridade é um pressuposto e uma determinante da sua própria sobrevivência), deve ter-se em consideração que o que ocorre nesse universo não deixa de se “derramar” sobre o restante tecido social, quase como uma mancha de poluição que se vai espalhando pelas águas revoltas de um oceano.

Tendo isto presente, a percepção do nível e evolução da integridade nas empresas apresenta-se como um bom indicador do que se está a passar, ou virá a passar-se, na sociedade globalmente considerada. Daqui, portanto, o enfoque empresarial que tende a ser dado aos estudos e sondagens sobre a integridade humana.

De facto, num tema sensível como é o das questões da integridade, os estudos nesta área tendem a ser feitos com recurso a inquéritos alargados, que propõem questionários de resposta anónima e impessoal. Só deste modo se conseguem atingir dois objectivos importantes: por um lado, que os

como única realidade existente). Mas também em parte construída, porque se receia que estas problemáticas sejam ventiladas.

inquiridos não se sintam constrangidos nas suas respostas; por outro, usar uma amostra de inquiridos que seja razoavelmente alargada para poder ser representativa da população em estudo³⁰.

Estamos a falar de um inquérito que visa analisar, partindo de um enfoque empresarial de apreensão da integridade, a percepção da dimensão e disseminação das “condutas impróprias” da empresa (gestores e ou funcionários) para com clientes, fornecedores, funcionários e Estado. Ao mesmo tempo que se faz o levantamento da situação obtém-se um conhecimento das suas causas. Entre estas, as regras de conduta, que podem não existir, ser mal formuladas ou, no limite, não serem adoptadas e seguidas pelos agentes que supostamente as deveriam prosseguir; a pressão “do negócio” sobre os agentes económicos, das hierarquias sobre os subordinados; a conjuntura económica, que em períodos de menor crescimento tende a incentivar atitudes do tipo “vale tudo”; a cultura social vigente, que pode ser mais ou menos permissiva à aceitação de “condutas impróprias”; a situação e funcionamento da Justiça.

A realização deste tipo de estudos, de preferência de uma forma periódica, com a possibilidade de desagregação regional ou sectorial, pode ajudar as políticas criminais³¹ ajudando a determinar pontos fracos da integridade, espaços de maior probabilidade de verificação de fraude. Pode também ajudar a passar-se de uma política de detecção para uma política de prevenção, articulando a detecção das fraquezas de integridade com actuações de sensibilização e formação, por exemplo. No caso das investigações da fraude, em que o “locus” da busca da prova tende a ser alargado e pouco balizado, a contextualização proporcionada pelos referidos estudos tende a ter uma importância acrescida e facilitadora daquela.

13. Vão no mesmo sentido inquéritos e respectivas conclusões, sobre a sensibilidade dos utilizadores informáticos (famílias, administração pública, empresas e outras instituições) aos crimes de que podem ser vítimas enquanto utilizadores da informática, procurando também aqui conhecer as causas e saber, complementarmente, em que medida podem contrariar, ou mesmo evitar, esses ataques.

14. Há outro tipo de trabalhos, essencialmente associados à emergência de probabilidade de fraude, mas não só, que se podem articular com a investigação criminal. Estamos a referir-nos ao tratamento matemático da informação, o qual pode ser realizado de diversas formas com múltiplos

³⁰ Neste, como em todos os casos de apuramento de resultados por inquérito a construção da amostra de inquiridos é decisiva para garantir a validade dos estudos. Sabido o que se pretende analisar e onde se pretende analisar (e a este propósito é necessário dizer que se sabe alguma coisa das empresas cotadas em bolsa, porque a própria regulação o exige, mas sabe-se muito menos da imensidade de empresas actuando em Portugal que não estão nessa situação) há que construir a amostra de forma inteiramente aleatória. Um conhecimento desta realidade, com o rigor que a Estatística nos permite, aconselha a realização e divulgação de estudos sobre Portugal em que estas questões metodológicas sejam controláveis pela comunidade científica e pelos utilizadores da informação. Receamos bem que algumas informações, esparsas e desarticuladas, sobre estes assuntos não respeitem devidamente estas regras e sirvam mais de logro do que de informação válida.

³¹ Como sempre estamos essencialmente a referir-nos à fraude, mesmo quando o método pode ter outras abrangências.

objectivos. Pensamos que é uma área útil à investigação criminal, à detecção e combate da fraude, mas que tem sido particularmente esquecida³².

É frequente a utilização da conhecida lei de Benford³³.

É frequente a utilização do *data mining*³⁴, que tem usufruído do interesse crescente. Com efeito, a crescente informatização da maioria das organizações, e o uso cada vez maior de dispositivos de colecção automática de dados, levam a um crescimento, por vezes exponencial, do tamanho das bases de dados de muitas organizações. Este facto associado à pressão para se tomarem decisões rapidamente tem levado a uma utilização cada vez mais intensa desta ferramenta, a qual também tem evoluído através de inúmeras técnicas de análise de dados.

Considerando que a fraude é um desvio à normalidade e permitindo o *data mining* detectar esses casos raros (*outliers*), ele é um instrumento matemático particularmente relevante para a detecção de probabilidades de fraude³⁵.

15. Com a mesma filosofia de abordagem da informação se encontra a análise e exploração das redes sociais.

Uma rede social é uma estrutura (social) que consiste num conjunto de entidades relacionadas entre si. As entidades são os actores/agentes na rede (pessoas, empresas, objectos, bens móveis ou imóveis, etc), sendo que as relações representam a dependência entre actores e são inerentes ao

³² Admitimos que esta parca utilização de uma arma poderosíssima resulte de duas causas: (a) insuficiente investigação científica fundamental nesta área; (b) pouca sensibilidade de investigadores com formações académicas diversas a este tipo de instrumentos. Se temos razão na explicitação destas causas, podemos concluir que há um vastíssimo trabalho a realizar da parte de todos nós.

³³ Porque nada mais vamos dizer desta lei, uma pequena referência, retirada do Wikipédia: "Benford's law states that the leading digit d ($d \in \{1, \dots, b-1\}$) in base b ($b > 2$) occurs with probability

$$P(d) = \log_b(d+1) - \log_b(d) = \log_b\left(1 + \frac{1}{d}\right).$$

This quantity is exactly the space between d and $d+1$ in a logarithmic scale." No caso da base 10, que corresponde à nossa numeração habitual, temos as probabilidades: 1: 30,1%; 2: 17,6%; 3: 12,5%; 4: 9,7%; 5: 7,9%; 6: 6,7%; 7: 5,8%; 8: 5,1%; 9: 4,6%. Um desvio significativo entre a quantificação de uma realidade e esta distribuição é indicativo de uma situação anormal, que pode indiciar, se os dados tiverem a ver com tais temáticas, uma situação de fraude.

³⁴ É designável por prospecção de dados. Como informa a Wikipédia: "é o processo de explorar grandes quantidades de dados à procura de padrões consistentes, como regras de associação ou sequências temporais, para detectar relacionamentos sistemáticos entre variáveis, detectando assim novos subconjuntos de dados."

³⁵ Uma aplicação concreta destas técnicas é no apoio às decisões de inspecção que muitas vezes estão associadas à detecção de fraudes em diversas áreas. Estas decisões estão frequentemente limitadas pelos recursos humanos e financeiros disponíveis para as tarefas de inspecção. Os métodos de *data mining* podem ser usados para produzir *rankings* de probabilidade de fraude o que pode ser de grande utilidade na optimização dos resultados obtidos pelas tarefas de inspecção ao direccionar as mesmas para os casos mais provavelmente fraudulentos.

caso em análise, podendo ser representadas por trocas de informação, ligações formais ou informais entre entidades, realização de acções, transacções, entre outras³⁶.

A análise de redes sociais é uma área de investigação científica, resultante da conjugação de estudos sociológicos com métodos estatísticos e matemáticos (teoria dos grafos³⁷), focada sobre o estudo e caracterização de redes e respectivos actores. A aplicação da análise de redes sociais ao combate ao crime organizado nasce da constatação de que ilícitos como, por exemplo, a fraude, a associação criminosa, o tráfico de influências, o banditismo, o terrorismo, o tráfico de substâncias e/ou criminalidade conexa são tipicamente realizados por um conjunto de indivíduos com responsabilidades e capacidades específicas. De facto, muitos dos ilícitos atrás mencionados, são virtualmente impossíveis de realizar por um indivíduo isolado, requerendo a existência de uma parceria entre vários indivíduos, ou seja, de uma comunidade dedicada à prática da criminalidade.

Enquanto estrutura, uma rede de associação criminosa não é mais do que uma rede social, pelo que podem empregar-se as técnicas de exploração e análise desenvolvidas para as redes sociais de cariz mais lato, com o objectivo de obter uma clara percepção do papel do indivíduo na rede (identificar líderes, seguidores, influenciadores, intermediários e membros-chave), de descobrir relações, interacções e afiliações (efectivas, potenciais ou desconhecidas) ou de determinar o poder, importância, influência e popularidade de cada indivíduo na sua rede de relações.³⁸

16. Finalmente, nesta breve referência às grandes possibilidades de utilização das Ciências Matemáticas na determinação de probabilidades de fraude, de indicação de possíveis facetas destas e de detecção de “falhas de segurança”, façamos algumas referências a modelos matemáticos de explicação de algumas realidades de fraude. Estes modelos podem ser tão somente relações lógicas entre variáveis testáveis por métodos estatísticos ou econométricos como podem recorrer à simulação computacional, à utilização da inteligência artificial. Nuns casos estudam-se as situações consideradas normais e as situações anómalas são indicadores do risco de fraude. Noutros procura-se relacionar as situações de fraude (nesse caso detectadas, reveladas) com um conjunto de variáveis de outra natureza.³⁹

³⁶ Como breves exemplos de redes sociais dentro do âmbito em foco, podemos considerar: 1) Participações em empresas ou negócios, em que as entidades são os investidores e empresas e as relações materializam-se na participação dos investidores nas empresas ou negócios; 2) Redes de branqueamento de capitais, em que as entidades são as organizações participantes na circulação de fundos, na qual os fluxos de capital constituem a rede de relações.

³⁷ Porque não queremos utilizar terminologia que possa não ser perceptível, recorreremos mais uma vez à Wikipédia, que para estas referências breves é muito útil. “A Teoria dos Grafos é um ramo da matemática que estuda as relações entre os objetos de um determinado conjunto. (...) Grafo é uma estrutura $G(V,A)$ onde V é um conjunto não vazio de objetos denominados vértices e A é um conjunto de pares não ordenados de V , chamado arestas.”

³⁸ Uma exemplificação no fim da minha comunicação ajudará a perceber melhor.

³⁹ Não é fácil, pelo menos para nós, explicar em pormenor, em tão pouco tempo e espaço todas estas situações, mas queremos fazer um esforço de ser o mais concretos possível e o mais perceptíveis possível. Por isso alguns exemplos, o recurso a alguma literatura sobre o assunto. Primeiro exemplo. Admitamos que é possível estabelecer uma relação entre a distância geográfica entre comprador e vendedor (d) e que esta depende (dependência provada econometricamente) do tipo de bem transaccionado (b), do valor da

Em todos os casos a existência desses modelos matemáticos podem ajudar a estabelecer prioridades de investigação, podem detectar situações de provável fraude, podem inclusive ajudar a encontrar formulações legais⁴⁰ que tenham mais em conta a realidade económico-social existente.

17. Um apontamento final sobre as formas de cooperação institucional associada à utilização destas metodologias de investigação da fraude, essencialmente aplicável ao que temos vindo a designar, grosso modo, modelos matemáticos.

Nós podemos fazer investigação fundamental que conduza a este tipo de modelos, que conduza à produção de resultados. É possível, mas se o fizermos por nossa exclusiva decisão, corremos o risco de subestimar variáveis explicativas úteis e que só o diálogo com os “operacionais” nos poderia alertar. Utilizando a terminologia estereotipada, já anteriormente desmistificada, os “académicos” precisam dos “operacionais”. Por outro lado, embora possa ser útil, pode não corresponder às prioridades da investigação da fraude. Sabemos que a articulação entre o pragmatismo e a investigação científica tem dificuldades, mais que não seja porque têm tempos de realização diferentes, mas pode ser tentado. Finalmente a realização destes trabalhos de investigação sem uma integração numa rede de instituições preocupadas com o seu combate, desligada da cooperação institucional com outros organismos, conduziria a mais uma separação disciplinar e institucional, que a ninguém beneficiaria, antes pelo contrario.⁴¹

18. O apoio que possamos dar às investigações financeiras não carece de explicações tão detalhadas. Elas são mais directamente perceptíveis.

Sendo de reconhecer o esforço que a auditoria tem vindo a fazer ao longo dos anos no sentido de ter sempre no seu horizonte a fraude, assumindo inicialmente uma responsabilidade primária, actualmente uma responsabilidade secundária, também são evidentes as suas limitações quando confrontada com este fenómeno, de forma directa. Limitações que decorrem dos seus pressupostos, da sua metodologia de trabalho, bem como do seu próprio normativo, o qual não lhe confere presentemente uma responsabilidade primária no combate à fraude.

transacção (*v*), da natureza da instituição compradora (*c*), da publicidade sobre esse produto (*m*) e da viabilidade de utilização da Internet para a sua aquisição (*i*). Teríamos então um modelo $d = f(b, v, c, m, i)$. Dispensamo-nos de fazer referência sobre o sinal dos parâmetros, e outros aspectos correlacionados. Peguemos, de seguida, na base de dados das adjudicações directas de organismos do Estado e façamos a medição das diferenças entre o valor estimado pelo modelo e a realidade. As situações anómalas indicam risco de fraude (o que não quer dizer que seja), tanto maior quanto o diferencial em termos absolutos. Veja-se, um pouco nesse sentido, o trabalho de Kim (2007). Segundo exemplo. Vamos admitir que estabelecemos uma relação entre frequência de fraude numa região (*frefra*) e estrutura do sector produtivo (*estpro*), intensidade do associativismo na região (*intass*), distância geográfica em relação à capital (*discap*). Teríamos, então: $frefra = f(estpro, intass, discap)$. O sentido da variação dependeria dos indicadores escolhidos para medir as variáveis. Detectada e testada esta relação podemos para cada região (o resultado foi obtido apenas com algumas das regiões) medir a probabilidade de frequência de fraude. Um modelo que vai um pouco nesse sentido é o do artigo de Del Monte (2007).

⁴⁰ Veja-se, por exemplo, Albuquerque (2006)

⁴¹ Sabemos que o encontro de vontades entre pessoas e entidades com formações académicas distintas não é fácil. Contudo é possível. Basta que cada um tenha a lisura intelectual de saber o que sabe e não sabe, haja um esclarecimento mútuo e um diálogo assente em realidades e objectivos.

As tendências que se tendem a concretizar em diversos países é de criar uma classe de profissionais especialistas autónoma de combate à fraude – na linha do pugnado pela ACFE e em que, em grande medida, se insere a pós-graduação em que estamos envolvidos – ou a de promover uma especialização por parte do auditor tradicional, suportada numa nova área do conhecimento, a *Forensic Accounting*. São duas vias complementares que nós temos articulado dentro do Observatório⁴².

Em ambas as situações podemos, e queremos, dar o nosso contributo no combate à fraude.

Alguns desafios

19. Antes de terminarmos esta comunicação gostaríamos de aqui colocar alguns desafios, à luz do que temos feito em outras ocasiões. Classificamo-los desse modo porque a sua concretização ou não dependem de nós ou nós só poderemos, em alguns casos, dar um pequeno contributo.

O combate à fraude exige um trabalho sistemático. Um trabalho de diálogo e mobilização entre múltiplas instituições que têm em comum o objectivo de reduzir a fraude, de combater os seus efeitos nefastos na economia e na sociedade. Um trabalho de recolha e tratamento da informação e da sua divulgação. Um trabalho que não ande ao sabor dos acontecimentos quotidianos e do zigzagueamento dos objectivos mas que tenha uma clara estratégia de “(1) Criação e partilha de conhecimentos sobre a fraude. (2) Combater as ameaças mais graves e danosas. (3) Impedir e punir os defraudadores e garantir apoio às vítimas. (4) Elevar a capacidade de longo prazo para o país evitar fraudes”⁴³.

Por outras palavras, consideramos extremamente importante a criação em Portugal de um organismo similar ao *National Fraud Authority* existente no Reino Unido.⁴⁴

⁴² Recordemos aqui, brevemente algumas das principais diferenças entre a auditoria tradicional e o que podemos designar por auditoria forense: (a) a primeira tem como foco a opinião sobre o relato financeiro, perspectivando uma “imagem verdadeira e apropriada das contas”, enquanto a segunda visa provar a ocorrência ou não de uma fraude e, em caso afirmativo, identificar os perpetradores; (b) A abordagem da primeira é governada pela “materialidade” e técnicas de “amostragem”, enquanto na segunda há um exame a 100% de tudo o que possa suportar a investigação de fraude; (c) O âmbito da primeira é o relato financeiro, enquanto da segunda é este mas também a apropriação indevida de activos e a corrupção; (d) a periodicidade da primeira é recorrente enquanto a segunda ocorre na sequência de uma investigação e tem, normalmente, carácter de surpresa; (e) A primeira tem uma relação não contraditória e a segunda contraditória; (f) A primeira tem como presunção o cepticismo profissional, enquanto a segunda visa a prova; (g) o produto final da primeira é a opinião sobre as contas e o controlo interno enquanto da segunda é um relatório de investigação, preparado no sentido de poder fazer prova criminal em Tribunal.

⁴³ Retirado do site de National Fraud Authority.

⁴⁴ Consideramos que um organismo como este, com eventuais adaptações à realidade portuguesa, seria importante. No entanto, quando apresentamos esta proposta assaltam-nos algumas interrogações, talvez fruto de um pessimismo a que fomos conduzidos ao longo dos anos: se se aprovasse a sua constituição quanto tempo se debateriam as questões formais e, sobretudo, quem dirigiria um tal organismo? Seria um organismo para combater a fraude ou para fingir que se combatia a fraude? Em vez de se optar por um organismo flexível

20. Permitam-nos que antes de avançarmos com a próxima sugestão, prestemos a nossa homenagem a um grupo de alunos da Faculdade de Economia do Porto⁴⁵ que no âmbito de uma disciplina da licenciatura, tiveram a iniciativa de pegar num plano de desenvolvimento turístico, aprovado pelas autoridades competentes, e tentar determinar qual o “turismo subterrâneo” que esse mesmo plano geraria. Do estudo, com as limitações destas problemáticas nunca terem sido tratadas anteriormente por eles, concluíram que nem tudo se passaria como estava previsto, que as actividades planeadas gerariam fraude e economia não registada associadas e que estas entrariam frequentemente em choque com o inicialmente previsto.

Se se tivesse em tido em conta essa realidade poderia o plano de desenvolvimento turístico ter sido diferente, englobar outro tipo de medidas que dificultassem ou combatessem a fraude e a economia não registada, que pudesse servir de exemplo de boas práticas. A sua eficácia turística seria maior e mais elevado o seu impacto sobre o produto interno bruto.

Este é um mero exemplo que ilustra a importância de se ter em conta em todas, em quase todas, as iniciativas os impactos sobre a fraude e a economia não registada.

Quando estamos rodeados de economia não registada e de fraude por todos os lados e quando há fortes indícios que estas não são excrescências do sistema económico-social, mas que fazem parte deste, ignorar esta realidade é uma «política de avestruz». Urge ter em conta que as actividades legais geram automaticamente actividades ilegais e que estas podem ser minoradas se esse mesmo facto for tido em conta. Por isso temos defendido que muitos projectos económico-social-políticos devem ser acompanhados, de forma integrada, do que designamos por um estudo de impacto ético-criminal⁴⁶.

21. Finalmente, a formulação de um desejo.

Como um jurista conceituado me dizia há muitos anos, “o Diário da República é um canhão”. Sem dúvida pode sê-lo, que em muitos casos tem de sê-lo. O problema é que muitas vezes em que poderia não sê-lo o tiro faz mais mortes e feridos entre os inocentes que entre os defraudadores. Este é um aspecto do problema.

trabalhando em rede com múltiplas instituições não se criaria um organismo burocrático? Preencher-se-iam os cargos na base da competência ou estragar-se-ia tudo utilizando amiguinhos e jogando nos compadrios? Teria liberdade de actuação dentro do quadro estatutário ou estaria sempre amarrado às ordens de outrem, por via legal ou outra. Quanto à oportunidade desta proposta no quadro de dificuldades económicas que o país actualmente atravessa, aduziríamos três reparos: (a) combater a fraude é, com os níveis que efectivamente atinge, um bom negócio; (b) as dificuldades que actualmente vivemos são, em parte, o resultado de um conjunto de fraudes cometidas no nosso país; (c) há outras despesas públicas bem menos produtivas.

⁴⁵ Estamos a falar de João Ribeiro, Rafael Correia e Teresa Silva, alunos de Economia Portuguesa em 2008.

⁴⁶ Em relação a esta proposta, uma observação e mais um ataque de pessimismo. Se nos perguntarem como se faz um tal estudo, que metodologias científicas e procedimentos técnicos adoptar a resposta só poderá ser uma: sabemos alguma coisa mas a dimensão do que não sabemos é bem maior, mas não há nada que não se consiga saber com competência e rigor. O pessimismo que nos assalta é do tipo do anteriormente formulado: não se utilizará informação privilegiada para se criarem “empresas de amigos” visando este tipo de trabalhos? Não se exigiriam “certificações” para limitar a concorrência? Para se “controlar” o processo?

Ao longo dos anos todos nós assistimos a ideias boas que, depois de se transformarem em leis, estiolam, e produzem monstros burocráticos. Quando algo se torna obrigatório e as instituições e as pessoas não estão efectivamente ganhas para a sua importância, pessoal e social, corre-se um grande risco da obrigatoriedade se tornar tendencialmente inútil.

Por essas razões defendemos que o nosso modelo de *governança* deve fazer menos apelos à coerção e apelar muito mais para o voluntarismo. A mobilização, o convencimento, a força do exemplo, a adesão voluntária, o estímulo à adopção de boas práticas são procedimentos mais lentos a produzir efeitos, dão mais trabalho, mas poderão, acreditamos firmemente, ser bem mais eficazes.

Repetimos o que já defendemos noutras ocasiões: privilegiemos, sempre que possível, uma política anti-fraude que nasça e progrida de baixo para cima, em que haja maior intensidade do voluntarismo.⁴⁷

Os nossos agradecimentos

22. Terminamos como começámos. Agradecendo a possibilidade de termos utilizado esta tribuna.

Fazemos votos que a nossa participação seja útil.

⁴⁷ Obviamente que esta afirmação não belisca sequer a inevitável coercibilidade.

Bibliografia Citada

Afonso F. e Gonçalves, N. (2009). "Economia Não Registada em Portugal." Working Paper No. 4, OBEGEF.

Albuquerque, B. E. and F. S. Ramos (2006). "Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal.", comunicação no XXXIV Encontro Nacional de Economia, Brasil

Dell'Anno, R. (2003). "Estimating the shadow economy in Italy: A structural equation approach." Working Paper No. 2003-07, Department of Economics, University of Aarhus.

Del Monte, A. and E. Papagni (2007). "The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis." *European Journal of Political Economy* 23(2): 379-396.

Dell'Anno, R. (2007). "The shadow economy in Portugal: an analysis with the mimic approach." *Journal of Applied Economics*, Vol. 10, No. 2, pp. 253-277.

Frey, B. e H. Weck-Hanneman (1984). "The Hidden Economy as an "Unobserved" Variable." *European Economic Review*, Vol. 26, No.1-2, pp. 33-53.

Giles, D. (1999). "Measuring the hidden economy: implications for econometric modelling." *The Economic Journal*, Vol. 109, pp. 370-380.

González, F. J. (2004). *Reflexões de um Espanhol em Portugal. Aprendizagens, episódios e experiências de um espanhol a trabalhar e a viver em Portugal*. Lisboa, Dom Quixote.

Hauser, R. M. e A. S. Goldberg (1971). "The Treatment of Unobservable Variables in Path Analysis." *Sociological Methodology*, Vol. 3, pp. 81-117.

Jöreskog, K. G. e A. S. Goldberger (1975). "Estimation of a model with multiple indicators and multiple causes of a single latent variable", *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 70, pp. 631-639.

Kim, Y. (2007). "Using Spatial Analysis for Monitoring Fraud in a Public Delivery Program." *Social Science Computer Review* 25(3): 287-301.

Lourenço, E. (1988). *Nós e a Europa ou as Duas Razões*. Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

OECD (2002). *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Paris.

PIMENTA, C. (2004). *Globalização: Produção, Capital Fictício e Redistribuição*. Lisboa, Campo da Comunicação.

Pimenta, C. (2010). "Breves Apontamentos sobre Gestão de Fraude." *Interface Banca & Seguros* (Março 2010).

Prata, A. (2008). *Dicionário Jurídico - Vol. I*. Coimbra, Almedina.

Prata, A., C. VEIGA, et al. (2007). *Dicionário Jurídico - Vol. II (Direito Penal, Direito Processual Penal)*. Coimbra, Almedina.

Schneider, F. (2004). "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003." *IZA - Discussion Paper* (No. 1431): 64.

Schneider, F. (2005). "Shadow economies around the world: what do we really know?", *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, pp. 598-642.

Schneider, F. e D. H. Enste (2000). "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 1, pp. 77-114.

Zellner, A. (1970). "Estimation of regression relationships containing unobservable variables." *International Economic Review*, Vol. 11, pp. 441-454.