



**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Rogério Maciel Bivar**

**POLÍTICAS ATUAIS PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO DA EVASÃO FISCAL**

**Coimbra**

**2017**

**Rogério Maciel Bivar**

**POLÍTICAS ATUAIS PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO DA EVASÃO FISCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Pedro Caeiro.

**Coimbra**

**2017**

Dedico este trabalho a minha mãe e  
meu irmão, que emanam o amor  
incondicional e o estímulo necessários  
para transpor as adversidades da vida e  
a celebração das conquistas.

Meu eterno agradecimento.

*“A obrigação de concorrer para os encargos públicos é um dever sagrado para todos, ninguém se póde della escusar uma vez que por falta de meios a Lei o não isente expressamente”.*

*Almeida Garret, 1832.*

## RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a figura da evasão fiscal sob diversas perspectivas que se conformem em um entendimento amplo deste fenômeno que hoje possui relevância de proporções globais. Todavia, também não abandonaremos o aspecto jurídico e suas marcantes transformações de ordem social, legislativa, jurisprudencial e doutrinária que moldaram os crimes tributários e por consequência a evasão fiscal. Analisaremos questões de políticas criminais acerca de iniciativas de cooperação judiciária e econômica para a prevenção e combate à evasão fiscal em âmbito nacional e estrangeiro. A pesquisa para esta investigação seguirá o método hipotético dedutivo tomando como pressuposto o conhecimento não exaurido sobre a matéria e suas problemáticas decorrentes como meio de formulação de hipóteses a partir das consequências detectadas para sugestão de eventuais medidas aplicáveis.

**Palavras-chave:** Evasão fiscal; Crimes Fiscais; Direito Penal Econômico; Direito Fiscal; *Offshores*.

## **ABSTRACT**

The present work intends to approach the figure of tax evasion under the legal aspect and its striking transformations of legislative order, jurisprudence, doctrine and social that have shaped the tax crimes through time. However, we will not abandon other diverse perspectives that conform to a broad understanding of this phenomenon that has relevance today of global proportions. We will analyze criminal policy issues about the legal and economic cooperation initiatives for the prevention and fight against tax evasion nationwide and abroad. The research for this dissertation will follow the hypothetical deductive method on the assumption the knowledge not exhausted on the subject and its problems arising as a means of formulating suggestions from the consequences examined.

**Key-words:** Tax Evasion; Tax Crimes; Economic Criminal Law; Tax Law; Offshores.

## ABREVIATURAS

- AR** – Assembleia da República
- AT** – Autoridade Tributária Aduaneira
- ATI** – Acordos para Troca de Informações em Matéria Fiscal
- Cade** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CDT** – Convenções para evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal
- CE** – Comissão Europeia
- CEDH** – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CIJI** – Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos
- CIRC** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- CIRS** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- CIT** – Código de Imposto e Transações
- COE** – Conselho da Europa
- CP** – Código Penal
- CPA** – Código de Procedimento Administrativo
- CPT** – Código de Procedimento Tributário
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- Eurojust** – Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
- GAFI** – Grupo de Atividades Financeiras
- GRECO** – Grupo de Estados contra a Corrupção
- Iberred** – Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional
- IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IVA** – Imposto sobre o valor acrescentado
- LDC** – Lei da Defesa da Concorrência
- LGT** – Lei Geral Tributária
- MGI** – McKinsey Global Institute
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PGR** – Procuradoria Geral da República
- RGIT** – Regulamento Geral das Infrações Tributárias

**RJE** – Rede Judiciária Europeia

**RJIFA** – Regime Jurídico das Infrações Fiscais Aduaneiras

**RJIFNA** – Regime Jurídico das Infrações Fiscais não Aduaneiras

**SBDC** – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

**TCC** – Termo de Compromisso de Cessação

**TCE** – Tribunal da Comissão Europeia

**TCP** – Tribunal Constitucional Português

**TEDH** – Tribunal Europeu de Direitos Humanos

**TJUE** – Tribunal de Justiça da União Europeia

**UE** – União Europeia



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. O DIREITO PENAL ECONÔMICO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Evolução histórica do Direito Penal Econômico .....	17
1.1.1 O início .....	17
1.1.2 O Auge .....	20
1.1.3 A Decadência .....	21
1.1.4 A Atualidade .....	22
1.2 O Conceito de bem jurídico à luz do Direito Penal Econômico .....	26
1.2.1 Notas introdutórias .....	26
1.2.2 Evolução do Conceito .....	27
1.3 Direito Penal Fiscal X Direito Penal Econômico .....	32
<b>2. DOS CRIMES FISCAIS .....</b>	<b>35</b>
2.1 Evolução histórico-legislativa no direito português .....	35
2.2 A Evasão Fiscal .....	41
2.2.1 Conceito .....	43
2.3 A Evasão Fiscal e suas causas no âmbito do Direito Penal Fiscal .....	45
2.3.1 Causas Psicológicas .....	45
2.3.2 Causas Socioeconômicas .....	46
2.3.3 Causas Políticas .....	47
2.4 Consequências e problemáticas atuais .....	48
2.4.1 “Paraísos Fiscais” .....	51
2.5 Cooperação judiciária entre Estados para evitar a evasão fiscal .....	54
2.6 O caso dos “ <i>Panama Papers</i> ” .....	57
<b>3. SUGESTÕES PARA PREVENÇÃO E COMBATE À EVASÃO FISCAL .....</b>	<b>59</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Diante das transformações políticas e econômicas que as sociedades ocidentais têm experimentado de forma aprofundada - mais precisamente a partir do início do Século XX até a atualidade - com o desenvolvimento dos modos de produção no sistema capitalista e a relação entre o poder econômico e o Estado, o Direito se posiciona como o “fiel da balança” na busca pelo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Após o fim da Primeira Grande Guerra, nota-se uma intensificação da intervenção do Estado na economia no intuito de reestabelecer a ordem financeira no pós-guerra dos países mais afetados, tornando-se uma tendência global.

A partir da década de 1980, surge um movimento político/ econômico de viés neoliberal, resgatando doutrinas econômicas do século XVIII e dando-lhes uma roupagem atualizada ao contexto vigente. Com origem nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, sob os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, tal modelo era fundado na intervenção mínima do Estado na economia dos países somado ao incentivo ao livre mercado.

Tal movimento permitiu que grandes empresas de países desenvolvidos, majoritariamente dos Estados Unidos da América e Europa, se instalassem em países periféricos, e ali explorassem regimes políticos mais frágeis e suscetíveis à corrupção, comprometendo o desenvolvimento socioeconômico regional local.

Como consequência deste modelo político/ econômico, em meados dos anos 1990 começaram a surgir com alguma repercussão internacional os primeiros casos de corrupção nos ditos países de “primeiro mundo” e com isso, uma reação dos organismos internacionais junto aos governos atingidos para a criação de mecanismos que viessem a coibir e punir a prática dos crimes de corrupção, que até então, eram considerados males de países “subdesenvolvidos”.

Ao fim da década de 1990 e início do novo século, notou-se um crescente movimento de “neo-intervenção” estatal e supra estatal na economia dos países, que

hoje se organizam, em grande medida, em blocos econômicos e buscam agir em conjunto para combater problemas que atinjam a coletividade que os integra.

A corrupção se mostra como problema crônico e endêmico nos mais variados países, independentemente de seu nível de desenvolvimento, sistema político, econômico e das medidas que adotam para suprimir os crimes que a ensejam.

Neste sentido, o presente trabalho busca analisar, à luz do Direito Penal Econômico, no “universo” dos crimes de corrupção, a evasão fiscal. Tema este que desperta curiosidade por tratar-se de crime cuja maleabilidade e dinamismo oferece um complexo e constante desafio para as instituições estatais e supraestatais no seu combate, dado seu caráter transnacional.

Ainda que seja um tema recente em termos históricos, há de se considerar sua importância fulcral na reflexão e conscientização da comunidade europeia e global acerca dos prejuízos causados pelos crimes de corrupção, nomeadamente, a evasão fiscal.

Além disso, governos dos países envolvidos estudam alternativas para partilhar informações e tornar mais eficazes os mecanismos de combate aos crimes decorrentes deste caso. Alterações legislativas e acordos multilaterais não estão descartados para conferir maior transparência às transações internacionais via *offshores*.

Para elaboração desta dissertação pretende-se recorrer à doutrina, tanto nacional como estrangeira, pesquisa jurisprudencial, artigos em publicações especializadas impressas e virtuais, além de matérias jornalísticas atinentes à temática aqui proposta.

## 1. O DIREITO PENAL ECONÔMICO

O Direito Penal integra o Direito Público. Trata da relação entre Estado e indivíduos diante de um modelo político e econômico predeterminado e consagrado constitucionalmente.<sup>1</sup>

Faz parte deste ramo do Direito a análise das infrações que atentam contra a ordem e a estrutura fiscal dos países, que geram prejuízos incalculáveis ao tecido social sob a égide do Estado.

A fraude fiscal compromete diretamente o erário e repercute materialmente em toda a sociedade.<sup>2</sup> Há uma flagrante lesão (mediata) ao contribuinte, visto que os recursos captados via impostos são desviados de sua real destinação para alimentar uma rede de corrupção segmentada nas mais variadas esferas das classes política, jurídica e econômica.

O crime econômico é também uma grande ameaça aos alicerces de um Estado organizado devido seu alto grau de mutabilidade e versatilidade em relação aos mecanismos de prevenção desenvolvidos pelo Estado para coibir tais práticas. Ademais, se adapta e se integra nas mais diversas configurações políticas, sociais e econômicas.<sup>3</sup>

Fala-se na opacidade<sup>4</sup> como uma das características fundamentais do crime econômico à luz do conceito subjetivo dos “*white collar crimes*” proposto por Edwin Sutherland<sup>5</sup>, pois esta modalidade de crime opera de forma discreta, “invisível” em meio as estruturas impostas pelas instituições estatais, muitas vezes, sob a complacência desta, inclusive.

Criminologicamente, muitas vezes é alçado ao *status* de “crime organizado” dado o elevado grau de complexidade das ações, o nível de instrução e *expertise* de

---

1 LIVIANU, Roberto. Corrupção e Direito Penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 49.

2 **Problemática Geral das Infrações Contra a Economia Nacional – Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Lisboa, 1977.** p. 5-6.

3 *Ibidem*.

4 MALAN, Diogo. Considerações sobre os crimes contra a Ordem Tributária Diogo Malan **SUMÁRIO: 1. Introdução–2. Crime do colarinho branco–3. Fundamento político-criminal dos crimes contra a Ordem,** p. 04.

5 SUTHERLAND, Edwin. White-collar crime: The uncut version. Reimpressão. New Haven: Yale University Press, 2002.

seus agentes, além dos altos valores envolvidos e a atuação concertada em esquemas de rede desenvolvidos por estes agentes especializados.<sup>6</sup>

Os crimes econômicos, via de regra, possuem um caráter coletivo e organizado, sendo esses, seus traços característicos.<sup>7</sup> Os agentes ativos nestas práticas são, em certa medida, grandes corporações (personificadas na figura de seus diretores) e agentes financeiros, que encontram nesta modalidade, sobretudo na evasão fiscal, uma maneira de preservar suas receitas e maximizarem suas margens de lucro, burlando o sistema fiscal dos Estados que os regulam e até contando com a cumplicidade de agentes estatais corruptos que integram tal sistema.

Neste sentido, disserta Pedro Caieiro<sup>8</sup> a respeito do crime de branqueamento de capitais, uma das modalidades de crime econômico, onde diz:

(...) a matriz da punição do branqueamento constrói-se sobre um universo criminológico a que pertencem fenómenos como a altíssima rendibilidade de certas actividades criminosas; a profissionalização e sistematicidade do crime; as organizações criminosas complexas; a elevada sofisticação dos modos de circulação dos bens de fonte ilícita; a infiltração dos agentes do crime no aparelho estadual; o domínio de importantes meios de produção de bens e serviços; e, enfim, a transnacionalização das actividades criminosas.

Diante de tal realidade, o Direito Penal é chamado a intervir para regular e punir estas práticas. Nesta seara em específico, chama-se pela doutrina por Direito Penal Econômico o “fenômeno decorrente da presença mais intensa do Estado na regulação do mercado”<sup>9</sup>. Além de ser a disciplina que reunirá os conhecimentos necessários para compreender a natureza dos delitos cometidos e adequar a letra da

---

6 SANTOS, Cláudia Maria Cruz. O crime de colarinho branco. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 43 e ss.  
7 *Ibidem*.

8 CAEIRO, Pedro. In *Liber Discipulorum* para Jorge Figueiredo Dias: A Decisão-Quadro do Conselho, de 26 de junho de 2001, e a relação entre a punição do branqueamento e o facto precedente: Necessidade e oportunidade de uma reforma legislativa. Coimbra Editora, 2003, p. 1085.

9 Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 5. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 30.

lei aos casos concretos, devidamente respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade além das demais garantias constitucionais e outras particularidades presentes no ordenamento jurídico vigente no espaço-tempo em que o infrator esteja inserido.

No Direito Penal Econômico, ajusta-se um conjunto de normas com o objetivo de manter e proteger certo modelo de funcionamento econômico adotado por um Estado. Trata-se de um direito contingente<sup>10</sup> no tempo e no espaço, pois vislumbra todos os modelos políticos e econômicos.<sup>11</sup>

Em busca de um melhor enquadramento doutrinário da matéria, Figueiredo Dias e Costa Andrade propõem uma leitura acerca da delimitação do Direito Penal Econômico<sup>12</sup> enquanto Ciência. Em primeiro lugar, implica-se um corte vertical para marcar as fronteiras com setores do ordenamento jurídico que não reivindicam o qualificativo de “econômico”, assim, diferindo-o por exemplo do Direito Penal Patrimonial, do Direito Penal Comercial, do Direito Penal Fiscal, etc.

Em segundo lugar, propõe-se um corte horizontal para configurar o aspecto técnico/ jurídico do Direito Penal Econômico, diferindo-o do Direito de mera ordenação social, de cunho menos especializado e mais genérico. Assim, a determinação do espaço do Direito Penal Econômico resultará da convergência entre estas coordenadas fundamentais onde se observa a conformação entre o setor “Econômico” do universo jurídico somado ao caráter “Penal” em face à mera ordenação social (caráter administrativo).

Em sua essência, o Direito Penal Econômico é um direito nacional e está ligado diretamente ao modelo de Estado e ao modelo econômico a que está submetido, tendo a função precípua de preservá-lo.

Em um mundo cada vez mais globalizado, sobretudo em aspectos financeiro-econômicos, hoje se privilegia a proteção dos “recém-criados” (em termos históricos) blocos econômicos em relação à autonomia meramente estatal dos países pertencentes a estes blocos.

---

10 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro, *in* RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012, p. 531.

11 *Ibidem*.

12 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de & COSTA ANDRADE, Manuel da. *Problemática Geral das Infracções Contra a Economia Nacional*. Lisboa, 1977. p. 10 e 11.

Grande exemplo disto observa-se na União Europeia, que através de Tratados, Diretivas, Regulamentos e outros atos legislativos aprovados em comum acordo pelos estados-membros, se vinculam a integrar tais medidas em seus ordenamentos jurídicos sob pena de eventuais sanções econômicas impostas pelo bloco.<sup>13</sup>

Atualmente, temos um movimento crescente de “desnacionalização”<sup>14</sup> das economias dos países e, conseqüentemente, do Direito Penal Econômico, diante da internacionalização das relações comerciais entre os países e a cada vez mais efetiva participação dos blocos econômicos neste processo.

Nas palavras de Martín:

O processo de globalização é multidimensional, pois afeta quase todos os aspectos e ordens da vida, inclusive os mais simples e cotidianos. Descritivamente, o processo se caracteriza antes de tudo pela “desnacionalização”, que comporta uma considerável limitação – que em alguns âmbitos chega até mesmo à impossibilidade prática – de controle, por parte dos Estados nacionais, de alguns dos fenômenos da vida e da organização dos seres humanos e dos povos afetados pelo processo.

Para melhor compreender o Direito Penal Econômico e suas transformações até a configuração atual (e ainda em mutação), faz-se necessário um resgate histórico

---

13 Artigo 260º TJUE retirado em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12008E260> (ex-artigo 228.o TCE)

1. Se o Tribunal de Justiça da União Europeia declarar verificado que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal.

2. Se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal, pode submeter o caso a esse Tribunal, após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações. A Comissão indica o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequado às circunstâncias.

Se o Tribunal declarar verificado que o Estado-Membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condená-lo ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária (...)

14 MARTÍN, Luis Gracia – Globalização Econômica e Direito Penal *in* PRADO, Luiz Regis; DOTTI, René Ariel. Direito penal econômico e da empresa. Revista dos Tribunais, 2011, p. 608.

para pontuar os acontecimentos que ensejaram sua evolução. É o que se pretende a seguir.

## **1.1 Evolução histórica do Direito Penal Econômico**

### **1.1.1 O Início**

O Direito Penal Econômico em sua configuração atual surge na primeira metade do século XX<sup>15</sup>, coincidindo com o surgimento e consolidação dos Estados democráticos liberais e regimes autoritários. Em ambos os modelos, o Direito Penal Econômico passa a intervir diretamente em sentido amplo nas economias dos países. Esta época foi marcada por enorme progresso técnico-científico.

O primeiro grande marco para o desenvolvimento do Direito Penal Econômico se deu com a Primeira Guerra Mundial. Foi uma época de grande ruptura social e econômica que veio a gerar altíssimos índices de desemprego e instabilidade do mercado. A esta altura, o Estado fora obrigado a assumir o papel de responsável maior pelo curso da vida econômica, dirigindo-o, conformando-o e defendendo-o. O “esquecimento” do modelo liberal e a conseqüente separação entre Direito e Economia, e entre o Estado e a sociedade, levaram ao surgimento dos pressupostos do recurso ao direito penal para manutenção e defesa do modelo econômico pretendido pelo Estado.<sup>16</sup>

Anos mais tarde, após o fim da primeira grande guerra, um novo acontecimento de proporções continentais alteraria os rumos do Direito Penal Econômico.

Conhecida como a “Grande Depressão” ou “Crash” da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, tal evento consistiu na desvalorização maciça de papéis e títulos de valores mobiliários que arruinaram a economia dos Estados Unidos e de grande parte dos países ocidentais, gerando um colapso financeiro sem precedentes até então<sup>17</sup> e

---

15 DE MELO, Ari Kardec Bosco. Direito penal econômico: Origem do Direito penal econômico. Seqüência: estudos jurídicos e políticos, v. 2, n. 3, 1981, p. 29-34.

16 Problemática Geral das Infracções Contra a Economia Nacional – Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Lisboa, 1977. p. 13.

17 Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 5. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 63.



acabando por culminar com a falência do modelo econômico baseado nos ideais liberais.

Tal crise econômica assolou os governos de grande parte dos países do globo e representou um duro golpe sobre o liberalismo econômico vigente. A tese da autorregulação<sup>18</sup> promovida pela liberdade de iniciativa, onde se pressupunha que as leis do mercado regulariam satisfatoriamente as demandas emergentes do caos que àquela altura se instalava nas economias dos países ocidentais, mostrou-se falha e ineficaz em tal contexto. Esta doutrina fora perdendo credibilidade ante o avanço das catastróficas circunstâncias que se impunham, mostrando-se insuficiente para reestabelecer a normalidade da produção e do comércio.

A fim de se alcançar um reequilíbrio nas relações comerciais, os governos dos países ditos centrais (em contexto econômico), adotaram uma série de medidas protecionistas no âmbito da geração de empregos, subsídio aos desempregados, controle dos fluxos de capital, influenciando diretamente em suas políticas de importação e exportação, agindo diretamente na gestão financeira de suas economias.<sup>19</sup>

Grande expoente deste momento, o ex-presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt foi o criador do pacote de medidas protecionistas denominado New Deal, destinado a aumentar o nível de emprego e combater os ciclos perversos do mercado.<sup>20</sup>

Tal ocasião gerou uma onda de forte intervencionismo estatal na economia e acabou por gerar uma nova identidade econômica nacional, na qual os interesses internos se sobrepunham a de outras economias nacionais no intuito de protegê-las das intempéries globais.<sup>21</sup>

Porém, há de se pontuar os reflexos que tais mudanças acarretaram para os países “periféricos” e economicamente mais frágeis que encontravam na exportação

---

18 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro, *in* RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012, p. 527. Apud FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *In* “O papel do direito penal na proteção das gerações futuras”, Boletim da Faculdade de Direito. Volume Comemorativo do 75º Tomo, Coimbra, 2003, p. 1125 e ss.

19 AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional. 5. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 51.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

de matérias primas o grande fator de subsistência para suas economias locais. Desta forma, encontraram grande dificuldade para importar bens industrializados, além de quitar os débitos oriundos de compromissos internacionais.<sup>22</sup>

O quadro geral emergente da catástrofe exigiu dos Estados ações que por vezes fugiam dos padrões da democracia liberal. Os procedimentos legislativos eram descompassados em face das urgências econômicas impostas. A prova de tal ruptura democrática, se observa no surgimento de Estados totalitários que, na manutenção do poder, se propunham a realizar as medidas até então necessárias para reequilibrar os rumos de suas economias.

É o que se observou em Portugal (António Oliveira Salazar, 1932- 1968), na Espanha (Francisco Franco, 1936/ 1939-1975), na Turquia (Mustapha Kemal Ataturk, 1923-1938), no Brasil (Getúlio Vargas, 1930-1945), no México (Lázaro Cárdenas, 1934-1940), na Itália (Benito Mussolini, 1922-1943), Na União Soviética (Josef Stalin, 1924-1953) e na Alemanha (Adolph Hitler, 1933-1945), que encontraram grande apoio popular à época.<sup>23</sup>

Embora o governo de Roosevelt não seja reconhecido como ditatorial, sua atuação fortemente intervencionista e protecionista fora implantada por meio de manobras constitucionais que alteraram a competência dos juízes da Suprema Corte para que estes não fossem bastantes a barrar as reformas de caráter antiliberal por ele impostas. Isto, vale dizer, no período entre os anos de 1932 à 1944, quando fora eleito por quatro vezes consecutivas.<sup>24</sup>

Tais governos implantaram uma consciência nacional que representou o ápice do nacionalismo a jugo das relações comerciais entre os Estados e culminou na implantação de ideologias totalitárias. “Os movimentos de direita souberam vislumbrar nas debilidades da democracia e da economia liberal o campo propício para a propagação de ideais fascistas. Mas tal circunstância não pode obscurecer outros aspectos importantes do nacionalismo, que não pode ser reduzido ao fascismo”.<sup>25</sup>

---

22 DROZ, Bernard & ROWLEY, Anthony apud AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional. 5. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 51.

23 **Direito Econômico: do direito nacional** ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 5. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2016. p. 51-52.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

Neste momento de consolidação da intervenção estatal na economia, este modelo chega a seu ápice, o que será desenvolvido no próximo tópico.

### 1.1.2 O Auge

Com a decadência do modelo liberal, o Estado assume o papel de Interventor na economia na função de regulador e redistribuidor de recursos. É também neste contexto, ainda de maneira incipiente, que se inicia a regulação de aspectos relacionados à preservação do meio ambiente, ainda que o real escopo fosse econômico. Criou-se a consciência de que, para haver crescimento econômico, haveria de se preservar os recursos naturais.

O Estado agora regula e intervém nos aspectos fundamentais da vida dos cidadãos. F. Bacic pontuou: *“A economia moderna é caracterizada pela profunda intervenção do Estado. E isto tanto acontece no mundo capitalista como no mundo socialista. Não cabe aqui num estudo de direito penal, perguntar porquê...”*.<sup>26</sup>

Com a eclosão de uma nova guerra mundial, há o surgimento de novas demandas sociais e econômicas, levando o Estado a assumir um papel ainda mais interventor e provocando uma grande evolução legislativa no campo econômico.

Este período foi classificado pela doutrina como a “era de ouro” do Direito Penal Econômico, em sentido amplo.<sup>27</sup>

Devido sua abrangência, o Direito Penal Econômico passou a englobar o direito sancionatório administrativo, que impõe em seu domínio significativas penas às infrações cometidas em sede econômica, como as multas e coimas.

Todavia, notou-se um movimento natural de transmutação do sistema penal econômico para um sistema administrativo econômico, cunhado nas contraordenações e não em infrações penais propriamente ditas.

O Direito Administrativo possui em seu fundamento um caráter mais regulatório, de organização social. Desta função, originaram-se ramificações em outros domínios, nomeadamente o direito fiscal, o direito laboral, das sociedades comerciais,

---

26 F. BACIC apud FIGUEIREDO DIAS, Jorge de & COSTA ANDRADE, Manuel da. *Problemática Geral das Infrações Contra a Economia Nacional*. Lisboa, 1977. p. 10 e 11.

27 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. “O Direito Penal Económico entre o passado, presente e o futuro” – RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012. p. 525.

dentre tantos outros, que seriam uma extensão mais especializada e competente do direito administrativo para exercer seu poder regulatório.

Neste contexto socioeconômico, inicia-se um movimento pela “despenalização” do Direito Penal Econômico e sua conseqüente decadência. É o que se passa a analisar a seguir.

### 1.1.3 A Decadência

A crescente e abundante legislação penal em matéria econômica ocasionada pelos desdobramentos ocorridos no pós-guerra, causou uma hipertrofia no sistema penal em virtude da intervenção deste em outros domínios, acabando por enfraquecer sua eficácia coercitiva. Isto gerou instabilidade e certo descrédito social.

Neste sentido, pontua Eduardo Correia:<sup>28</sup>

A reacção contra o uso indiscriminado das penas criminais, como meio de proteger toda e qualquer espécie de fins ou interesses do Estado, é tema da mais flagrante actualidade. A esse propósito se fala repetidamente da hipertrofia do direito criminal a que essa indiscriminação conduz, sublinhando-se a desentronização de uma justiça penal, quando posta ao serviço de fins que se apoiem num puro dogmatismo moral inadequado a sociedades plurais ou a que a ética é indiferente. Do mesmo passo, se apontam os desvios aos princípios da culpa e da responsabilidade individual, a indeterminação dos tipos legais e do conceito de bem jurídico, bem como a distorção dos restantes elementos da teoria da infracção criminal e até o desrespeito das garantias processuais que a inflacção das normas penais codificadas ou extravagantes traz tantas vezes consigo.

Neste momento, o carácter “multidisciplinar” adotado pelo Direito Penal Econômico abrangeu interesses laborais, comerciais, fiscais, previdenciários, etc. tidos

---

<sup>28</sup> CORREIA, Eduardo. Direito penal e direito de mera ordenação social. Bol. Fac. Direito U. Coimbra, v. 49, 1973, p. 257.

como “bens coletivos”. A criminalização das infrações até então “econômicas”, colocou o Direito Penal em uma colossal dificuldade tanto no âmbito fiscalizatório quanto punitivo.

Ainda nesta toada, Gianpaolo Smanio<sup>29</sup> analisa o contexto renovador do Direito Penal no sentido de sua *descriminalização* e *neocriminalização*, dando uma roupagem mais aproximada ao que observamos atualmente.

A primeira seria uma desqualificação de uma conduta como crime, podendo ocorrer pela transformação de um ilícito penal em outro tipo de ilícito, como o civil ou administrativo, por exemplo. Tal movimento poderia se considerar como um “abolicionismo penal” em suas palavras.

Já na *neocriminalização* ocorreria o inverso, onde certas condutas, outrora tidas como lícitas, passam a ser consideradas ilícitas. Tal movimento pode ocorrer devido à migração de atos concernentes a outros ramos do Direito que passam agora a integrar a tutela do Direito Penal ou também devido às transformações decorrentes de fenômenos sociais que exijam tal tutela, tal qual o progresso científico e tecnológico, por exemplo.<sup>30</sup>

Com isto, passamos à configuração atual do Direito Penal Econômico e seus desafios.

#### 1.1.4 Atualidade

Com os avanços científicos e tecnológicos, os crimes econômicos se tornaram cada vez mais complexos e diversificados. O Estado, por sua vez, lança mão de sua prerrogativa de supervisor para prevenir e coibir os riscos provenientes das relações econômicas e financeiras.

O Estado Regulador deve mediar o conflito entre a iniciativa privada e a preservação do funcionamento da economia (interesse público). A tese da “autorregulação” já mostrou na práxis que não se pode deixar a cargo do mercado a resolução dos problemas por ele criados.

---

<sup>29</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. Tutela penal dos interesses difusos. Editora Atlas, 2000, p. 218.

<sup>30</sup> Ibidem.

Em virtude disto, discute-se na doutrina a despenalização<sup>31</sup> dos crimes econômicos e seu enquadramento na seara administrativa.

Miguel Reale Júnior<sup>32</sup> pauta tal discussão pela análise da tutela do bem jurídico a ser protegido, afirmando que este preexiste ante a construção normativa, “sendo objeto da escolha dos legisladores enquanto valor digno de tutela seja penal, seja no âmbito administrativo”. E vai além quando diz que tal distinção se faz por conveniência política por parte do legislador. Por fim, aponta “não haver uma diferença substancial entre ilícito penal e ilícito administrativo”, reforçando o caráter político da distinção feita pelo legislador em busca de uma maior eficácia social.

Para justificar tal posicionamento<sup>33</sup>, recorre às experiências ocorridas na Itália e na França<sup>34</sup> onde a despenalização não levou em consideração a importância do bem jurídico em causa, mas sim no aspecto político onde melhor se enquadraria tal espécie de ilícito para “fins preventivos e retributivos de um direito punitivo que cada vez mais se faz único”, tratando-se, portanto, de uma questão de eficácia social e não de uma questão de diversidade axiológica.

Portanto, o atual movimento pela despenalização se dá por razões sistemáticas e sociais, visando o “esvaziamento” dos abrangentes códigos penais em países de cultura jurídica primada nas bases do sistema “*civil law*”, bem como pelo estigma social que as sanções penais impõem ao sujeito condenado. Há a ideia de que no processo administrativo/ contraordenacional, a punição é efetiva, mas não gera a censura social que decorre das sanções penais.

A escolha entre uma ou outra pode ser medida pela gravidade da conduta, pela extensão, pela relevância do bem jurídico atingido ou uma conformação entre uma ou mais destas a serem determinadas pelo legislador. O valor do bem jurídico sob a

---

31 REALE JÚNIOR, Miguel *in* PRADO, Luiz Regis & DOTTI, René Ariel. Direito penal econômico e da empresa. Revista dos Tribunais, 2011, p. 655.

32 Idem.

33 REALE JÚNIOR, Miguel *in* PRADO, Luiz Regis & DOTTI, René Ariel. Direito penal econômico e da empresa. Revista dos Tribunais, 2011, p. 655.

34 Na Itália três leis de “despenalização” são relevantes: a Lei de 03.05.1967, n. 317, a Lei de 24.12.1975, n. 706, e a Lei de 24.11.1981, n. 689. Na França é de se ressaltar a lei de despenalização em matéria de concorrência de 19.07.1977, bem como a “*ordonnance*” de 01.12.1986, que também concerne à despenalização em matéria concorrencial, substituindo-se o sistema penal inicial por um sistema de sanções administrativas.

perspectiva defendida por Roxin<sup>35</sup> é mensurado na medida de sua indispensabilidade em relação ao livre desenvolvimento do indivíduo consagrado constitucionalmente.

O aspecto regulador do Estado acaba por vezes afastando a intervenção Penal. Prova disto, reside no reforço dos mecanismos de controle estatal que culminou na implementação do chamado “*corporate governance*”<sup>36</sup>. Aplicado ao setor privado, consiste no cumprimento de programas estabelecidos pelo Estado como, por exemplo, as regras de “*compliance*”.

De origem anglo-saxã, o *Compliance* consiste num programa de medidas adotadas em âmbito interno por agentes econômicos que tem por objetivo a prevenção e minimização dos riscos de violação às leis inerentes a suas atividades.

Voltado integralmente para o cenário corporativo empresarial, o programa de *compliance* pode também ser visto como um instrumento de conscientização dos colaboradores em relação aos valores e objetivos defendidos pela empresa nos quais o cumprimento da legislação seja a pedra fundamental. Trata-se, pois de uma mudança na cultura corporativa.

O intuito de tal iniciativa é criar um padrão mínimo de compromisso entre os funcionários através de valores e objetivos comuns que garantam sua observância permanente em diversas áreas afetas à atuação da empresa como corrupção, governança, fiscal, ambiental e concorrencial dentre outras, de forma autônoma ou conjunta.

Giovani Saavedra conceitua criticamente o *compliance* no âmbito da política criminal:<sup>37</sup>

No Brasil, *compliance* tem sido compreendido, de um lado, apenas como parte da implementação das “boas práticas” da *corporate governance*. Nesse caso, *compliance* é entendido como um “mandamento ético”, o qual deveria melhorar o relacionamento da

---

35 ROXIN apud LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Teoria Constitucional do Direito Penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, op. cit., p. 349.

36 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro, in RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012 p. 529.

37 SAAVEDRA, Giovani A. Reflexões iniciais sobre criminal *compliance* In Boletim IBCCRIM. São Paulo: IBCCRIM, ano 18, n. 218, janeiro de 2011, p. 11-12.

empresa com os *stakeholders* e com o mercado. Por outro lado, no âmbito das Ciências Criminais, o significado desse conceito para o Direito Penal e para a Criminologia e os reflexos do seu desenvolvimento para a política criminal, ainda não foram devidamente explorados. A exceção digna de nota fica por conta dos debates acerca dos chamados “deveres de *compliance*”, discutidos como um dos aspectos dos crimes de lavagem de dinheiro.

Tais medidas, pois, são mecanismos de prevenção de riscos econômico-financeiros para a aplicação de sanções e a persecução de infratores.

A *autorregulação do mercado*, neste sentido, se dá pela delegação do Estado à iniciativa privada para a aplicação de medidas preventivas “como forma por excelência, senão a única viável, de assegurar uma proteção minimamente válida e eficaz aos interesses frequentemente contrapostos que se jogam na atividade económica: *put the law aside*”.<sup>38</sup> Os resultados recolhidos pelas empresas ou outros órgãos delegados (p. ex. agências reguladoras), são encaminhados ao Estado para que este, em última análise, tome as medidas cabíveis. Tal modelo pode-se dizer que seja um híbrido entre os setores público e privado.

Com as sucessivas crises econômicas que emergiram - sobretudo na década de 1990 até os dias atuais - os mecanismos de supervisão e regulação (modelo sancionatório não-penal) têm-se mostrado ineficientes no combate aos crimes econômicos. Assim sendo, ressurgiu a controvérsia se o Direito Penal deveria reaproximar-se do Direito Econômico ou deixá-lo sob a égide do Direito Administrativo.

O Tribunal Constitucional Português através do Acórdão 211/9539 sedimentou as bases de análise para a apreciação de uma norma penal. O aspecto a se observar é o bem jurídico tutelado que justifica a norma penal. Não há que se falar em norma sem bem jurídico.

---

38 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro, *in* RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012 p. 526.

39 Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950211.html>  
Processo nº 211/95. 2ª Secção Relator: Cons. Guilherme da Fonseca



Quanto maior for a abstração e difusão do delito, maior será sua distância em relação aos crimes de dano, devendo estes serem enquadrados nos crimes de perigo. Portanto, se faz necessária uma breve análise acerca da figura do bem jurídico em matéria penal econômica, tema a ser abordado no próximo tópico.

## **1.2 O conceito de “bem jurídico” à luz do Direito Penal Econômico**

### **1.2.1 Notas introdutórias**

O objetivo deste tópico é orientar o debate acerca do bem jurídico de acordo com a doutrina majoritária vigente, apenas pontuando os aspectos que contribuíram para a evolução do conceito até sua configuração atual.

A estrutura do tipo penal consagrada modernamente subdivide-se em duas partes: a primeira, de ordem objetiva, e a segunda, de ordem subjetiva.<sup>40</sup>

O critério objetivo compreende três elementos fundamentais na estrutura de qualquer tipo penal: o sujeito, a conduta externa e o objeto jurídico.<sup>41</sup>

Ao falar do objeto jurídico, tratamos do critério adotado pelo legislador, materializado pela norma penal incriminadora, onde se qualifica a figura do bem jurídico a ser protegido, podendo ser de cunho material, como a integridade física, ou imaterial, como a honra, por exemplo.

Tal conformação conceitual se construiu após a segunda grande guerra, onde o instituto do bem jurídico retomou sua importância na dogmática penal após um período onde fora negligenciado, sobretudo no período da guerra.

Foram inúmeras alterações conceituais e sistêmicas para chegar-se ao modelo vigente, no qual a abrangência e relevância do bem jurídico tutelado em matéria penal devem estar basiliadas pelo texto constitucional. Tal movimento, denominado por “constitucionalização do bem jurídico”, encontrou ampla difusão através de nomes como Claus Roxin e Hans Joachim Rodolphi.

---

40 KIST, Dario José apud LUISI, Luis. O Tipo Penal, a Teoria Finalista da Ação e a nova legislação Penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1987, p. 43 e seguintes. *in* Direito e Democracia - Bem Jurídico-Penal: Evolução histórica, conceituação e funções. Vol. IV, nº 1, Canoas, 1º semestre, 2003, p. 146.

41 Idem.

Atualmente, há a preocupação em distinguir-se a importância do bem jurídico sob duas perspectivas: uma de cunho político-criminal, que narra os rumos do Direito Penal e sua atuação na sociedade, e outra de cunho dogmático, “para apreender e identificar os objetos concretos da tutela penal, o que se conhece por conteúdo material do crime, isto é, o valor que se busca proteger por meio do Direito Penal”.<sup>42</sup>

Para conter o “inchaço” do sistema penal em matéria econômica a partir da segunda metade do século passado, a doutrina iniciou um movimento para elucidar o conceito do “bem jurídico” nos crimes econômicos. Com isto, passamos a uma breve evolução histórica do conceito à luz do Direito Penal Econômico.

### 1.2.2 Evolução do conceito

Os estados absolutistas detinham em si todas as atribuições de controle social e, através do Direito Penal, criavam os mecanismos de proteção de interesses sociais vitais, denominados por bens jurídicos. Tais mecanismos eram estabelecidos de acordo com as demandas sociais no dado tempo e espaço em que se inseriam, para então basilar uma posterior produção legislativa que integrava o ordenamento jurídico vigente.

O conceito de bem jurídico enquanto objeto da tutela penal fora introduzido por Birnbaum<sup>43</sup> em 1834, e se restringia à proteção material do indivíduo, afastando noções abstratas e imateriais. A vida, a liberdade e o patrimônio eram valores centrais da proteção aos olhos do legislador naquela altura. Tal concepção possuía um viés liberal e objetivava limitar o intervencionismo estatal.

Von Lizst<sup>44</sup> observa o caráter sociológico do bem jurídico enquanto interesses vitais e primários do indivíduo em sua comunidade.

Beccaria<sup>45</sup> ensina que cabe ao Direito Penal a proteção dos interesses individuais por meio de penas necessárias para a defesa da saúde das usurpações particulares. Porém, tais penas deveriam ser simétricas na medida do impacto gerado

---

42 KIST, Dario José apud LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. Teoria Constitucional do Direito Penal. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 287. *in* Direito e Democracia - Bem Jurídico-Penal: Evolução histórica, conceituação e funções. Vol. IV, nº 1, Canoas, 1º semestre, 2003, p. 146.

43 POLAINO NAVARRETE, Miguel apud LIVIANU, Roberto. Corrupção e Direito Penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 72.

44 VON LIZST, Franz apud LIVIANU, Roberto. *Ibidem*.

45 BECCARIA, Cesare apud LIVIANU, Roberto. *Ibidem*.

pela conduta delituosa. A justiça da pena estava na inviolabilidade da segurança e na maior liberdade pessoal.

De acordo com Roberto Livianu<sup>46</sup>, *“O Direito Penal desta época estava influenciado pelas teorias empiristas, com base determinista, e a reação veio com o neokantismo, com a introdução de elementos valorativos. Para esta corrente do pensamento penal, o bem jurídico tem a característica de um valor cultural”*.

De volta à publicação de Birnbaum de 1834, o bem jurídico é reconhecido como um bem natural garantido e tutelado pelo poder do Estado que punia toda lesão ou perigo imputável à voluntariedade humana.

O termo “bem jurídico” fora cunhado na doutrina pelo jurista alemão Karl Binding.<sup>47</sup> A partir de sua teoria o bem jurídico fora estabelecido em substituição ao termo “bem”, até então adotado para qualquer conjunto de valores tutelados pelo Direito Penal.

Figueiredo Dias<sup>48</sup> aponta o papel do Direito Penal no Estado de Direito Material como sendo o instrumento de proteção aos bens fundamentais da comunidade, assegurando as condições sociais básicas necessárias à livre realização da personalidade do indivíduo, cuja violação constitui crime. Em obra conjunta com Manuel da Costa Andrade<sup>49</sup> acerca da “definição do Direito Penal Económico”, estabelecem: *“Pode encarar-se, porém a confiança como um valor fundamental da vida económica a defender penalmente. A confiança será, nesta linha, o bem jurídico”*.

Em síntese, apesar da difusão de variadas correntes e entendimentos diversos, pode-se afirmar que o bem jurídico representa valores protegidos pela norma penal que visa a estabilidade e harmonia dos grupos que constituem determinada sociedade.

No tocante à abrangência do bem jurídico na sociedade, o conceito individual<sup>50</sup> se caracteriza pela singularização do bem jurídico em uma pessoa qualquer, remontando à definição clássica do direito penal patrimonial na tutela do

---

46 LIVIANU, Roberto. *Corrupção e Direito Penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 72.

47 BINDING, Karl apud ANDRADE, Manuel da Costa. *Consentimento e acordo em Direito Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 52.

48 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Direito Penal e estado de direito material*. *Revista de Direito Penal*. Coimbra, 1982, p. 42.

49 **Problemática Geral das Infracções Contra a Economia Nacional – Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Lisboa, 1977**. p. 30-31.

50 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro*, in RPCC: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 22. Coimbra Editora, abril-junho 2012 p. 525.

cumprimento das normas econômico-sociais. Já no conceito coletivo, o bem jurídico está disperso no tecido social e não permite sua individualização. É no aspecto coletivo que o Direito Penal alarga o rol de bens jurídicos a serem considerados dignos da tutela penal.

Em Portugal, a noção de bens jurídicos é defendida e apresentada por Figueiredo Dias como sendo *“capazes de proteção penal também os bens relacionados a um aspecto geral, isto é, supraindividuais, coletivos ou difusos”*<sup>51</sup>. Neste sentido, partimos do bem jurídico individual para o supraindividual e, só então, alcançamos os bens jurídicos coletivos.

Os bens jurídicos supra individuais ultrapassam o interesse do homem enquanto indivíduo e passam a abranger interesses de grupos de pessoas. São indivisíveis em relação aos titulares e trazem uma conflituosidade social que compõem diversos grupos dentro da sociedade. Acerca da importância do reconhecimento da instância supra individual do bem jurídico, Figueiredo Dias<sup>52</sup> leciona:

Uma convicção que só se reforçará recusando – como se deve recusar – uma ilegítima restrição da noção de bens jurídico-penais a interesses puramente individuais e ao seu encabeçamento em pessoas singulares, e aceitando antes a plena legitimidade da existência de bens jurídicos transpessoais, coletivos, comunitários ou sociais. É, em meu juízo, no aprofundamento e esclarecimento do estatuto desta classe de bens jurídicos – cujo reconhecimento, de resto, não afetará a natureza em última instância “antropocêntrica” da tutela penal.

Para além, Figueiredo Dias defende a integração do sistema financeiro no conceito de bem jurídico coletivo, visto que este não é individualizável na figura de uma pessoa. Ademais, a sociedade já está inserida num contexto socioeconômico

---

51 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. Direito penal: parte geral: tomo I: questões fundamentais: a doutrina geral do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 43 ss.

52 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. Questões fundamentais do Direito Penal revisitadas. São Paulo: RT, 1999. p. 74.

imposto e preestabelecido. Portanto, compreende a coletividade em sua integralidade, assim, a extrapolar o caráter supra individual do bem jurídico.

Paulo Silva Fernandes corrobora a tese de Figueiredo Dias em sua obra<sup>53</sup> quando diz:

O princípio da punibilidade das pessoas jurídicas é fortemente preconizado por um dos maiores penalistas portugueses, Figueiredo Dias, como forma de prevenção dos megarriscos, subprodutos da sociedade pós-moderna em que vivemos, não só no aspecto da proteção ao meio ambiente, mas também na aplicação do Direito Penal Econômico.

O Direito Penal Econômico é um direito de intervenção do Estado de acordo com um certo modelo social pelo qual deve zelar por seus interesses. O bem jurídico a ser tutelado é o sistema socioeconômico. É um bem coletivo de um sistema e tem menos aderência a bens concretos.

No que se refere à política punitiva, o Direito Penal tem o dever de limitar proporcionalmente as suas sanções à gravidade do ato sob pena de inconstitucionalidade<sup>54</sup>, o que já ocorre com mais dificuldade em relação às coimas aplicadas no Direito Administrativo, que acabam por se esquivar da malha constitucional.

Na análise do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no paradigmático caso: *Öztürk v. Alemanha* (plenário), de 21.2.1984<sup>55</sup>, o arguido faz jus aos direitos estabelecidos no artigo 6º do CEDH<sup>56</sup> na medida em que o direito contra ordenacional

---

53 FERNANDES, Paulo Silva. Globalização, sociedade de risco e o futuro do direito penal: panorâmica de alguns problemas comuns. Coimbra: Almedina, 2001, p. 200.

54 CRP, Artigo 204.º - Apreciação da inconstitucionalidade:

“Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados”.

(<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>)

55 Retirado em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng>. CASE OF ÖZTÜRK v. GERMANY. App. Nº(s): 8544/79, Importance Level: 1 Represented by: N/A Respondent State(s): Germany, Reference Date: 13/09/1982, Judgment Date: 21/02/1984 “...the general character of the rule and the purpose of the penalty, being both deterrent and punitive, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 (art. 6) of the Convention, criminal in nature...”

56 ARTIGO 6º retirado de: [http://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf). Direito a um processo equitativo

não se desprende das regras do Direito Penal em função dos mesmos princípios e exigências processuais.<sup>57</sup>

Paulo Sérgio Pinto de Albuquerque<sup>58</sup>, em estudo destinado ao regime geral das contraordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, diz: *“Em regra, as infracções contraordenacionais constituem “matéria criminal”, em virtude da natureza geral da regra imposta e do carácter preventivo e punitivo da sanção prevista...”*

A Revisão do Código Penal de 2007, no tocante à responsabilidade de pessoas coletivas, alterou o texto do artigo 11º 59 no sentido da ampliação e reformulação dos pressupostos de sua imputação<sup>60</sup> de maneira a se adaptar à nova configuração do sistema económico-financeiro pelo qual o país, a União Europeia e o mundo passaram a adotar. A seguir, investigaremos como o Direito Fiscal e o Direito Económico de correlacionam na persecução deste fim.

---

1. *“Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça (...)”*

57 DE ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto. Comentário do regime geral das contra-ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Universidade Católica Editora, 2011, p. 11.

58 Ibidem.

59 Artigo 11º, inciso 2 da Lei nº 39/2016, de 19/12 que altera a Lei nº 59/2007, de 04/09:

“As pessoas coletivas e entidades equiparadas, com exceção do Estado, de pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público e de organizações de direito internacional público, são responsáveis pelos crimes previstos nos artigos (...) quando cometidos:

a) em seu nome e no interesse coletivo por pessoas que nelas ocupem uma posição de liderança; ou  
b) por quem aja sob a autoridade das pessoas referidas na alínea anterior em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.

60 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro, *in* RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho 2012 p. 536.

### 1.3 Direito Penal Fiscal x Direito Penal Econômico

O Direito Penal Econômico constitui atualmente, na maioria dos ordenamentos, uma verdadeira disciplina autônoma, como instrumento de reforma e de correção de assimetrias econômico-sociais.<sup>61</sup>

O caráter instável e dinâmico do direito, acompanhando as alterações sociais e econômicas, limita a percepção da autonomia de certas ramificações face à necessidade de um intervencionismo em permanente mutação.<sup>62</sup>

Desta dinâmica não foge o Direito Fiscal, o ramo do direito que disciplina os impostos através de normas que regulam o *“nascimento, o desenvolvimento e a extinção de relações jurídicas suscitadas pela percepção do imposto”*.<sup>63</sup>

A melhor doutrina sedimentou há muito o entendimento de que tal como o Direito Econômico, o Direito Fiscal é pleno integrante do Direito Público, tanto por sua finalidade atribuída à figura dos impostos bem como pela figura do ente público enquanto sujeito ativo e indispensável nas relações jurídicas entre este e a sociedade.

Uma vez integrado no núcleo do Direito Público, a controvérsia que se segue refere-se à inserção do Direito Fiscal enquanto ramo de outras searas. Alguns o apontam como parte integrante do Direito Financeiro, outros o qualificam como ramo do Direito Administrativo. Há ainda outros que defendem a autonomia do Direito Fiscal sob o pretexto de uma interpretação teleológica e institucional.<sup>64</sup>

Na medida em que o Direito Fiscal exerce a regulamentação das normas suscitadas pelo imposto, sua atuação se desprende de outras áreas do direito, conferindo-lhe certa autonomia funcional, o que não significa que tal atuação não se complemente por outras áreas, sobretudo no aspecto formal, onde seus procedimentos são respaldados pelo Direito Constitucional em normas contidas no

---

61 SILVA DIAS, Augusto. *“Delicta in se” e “Delicta mere prohibita”: uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica*. Lisboa, FDUL, 2003, p. 220.

62 ANDRADE, Manual da Costa. *“Contributo para o conceito de contra-ordenação”*, RDE, nº 6/7 (1980/1981), p. 102.

63 BRAZ TEIXEIRA, António. *Princípios de Direito Fiscal*, vol. I, 3ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1985, p. 20.

64 Ibidem, p. 23.

texto dos artigos 13º, nº 2, 66º, nº 2, alínea h), 67º, nº 2, alínea f), 81º, alínea b), 103º, 104º, 165º, nº 1, alíneas i) e j), 232º, nº 1, 238º, nº 4 e 268º da CRP.<sup>65</sup>

Como se observa, o Direito Fiscal não se insere no núcleo do Direito Administrativo, entretanto, também guarda importantes ligações com este ramo no aspecto formal, tal como ocorre com a esfera constitucional. Prova disto, o Código de Procedimento Administrativo é tido por legislação complementar segundo o artigo 2º, alínea c) da Lei Geral Tributária que também determina sua aplicação supletiva no tocante ao procedimento tributário segundo o artigo 2º, alínea d) do Código de Procedimento Tributário.

Contudo, no aspecto sancionatório/ penal há forte corrente doutrinária que considera os delitos fiscais como sendo integrantes dos crimes econômicos, como Alfredo José de Sousa<sup>66</sup> que defende que o *“imposto constitui também um instrumento jurídico a utilizar pelo Estado na regulação, intervenção ou direção do sistema económico”*.

Para uma melhor compreensão terminológica, Nuno de Sá Gomes<sup>67</sup> distingue primeiramente as infrações fiscais entre *civis* e *penais*, sendo a primeira correspondente ao pagamento de juros fiscais de mora ou juros fiscais compensatórios ou indenizatórios como formas de sanção.

Já as infrações fiscais de natureza penal subdividem-se entre a esfera administrativa (direito fiscal penal) e a esfera penal (direito penal fiscal).

Tal distinção terminológica adota-se majoritariamente na doutrina portuguesa devido o consenso de que tais infrações comportam um grau de relevância diferente na medida em que as infrações fiscais de cunho penal são consideradas mais gravosas do que as do âmbito civil, devendo, portanto, possuir garantias jurídicas mais exigentes a estes infratores.

A natureza dos delitos fiscais e econômicos perpassa pela discussão acerca do bem jurídico a ser tutelado, além de critérios suficientes para indicar as notas características de tais delitos.

---

65 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. Fiscalidade, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 142.

66 SOUSA, Alfredo José. “Direito penal fiscal, uma perspectiva”, DPEE, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1999 APUD AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 272.

67 GOMES, Nuno de Sá. “Evasão Fiscal, Infração Fiscal e Processo Penal Fiscal”, Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2000, p. 80 e ss.



A doutrina aponta dois critérios distintos na mensuração da amplitude dos bens jurídicos atingidos: o primeiro refere-se a um conceito amplo de economia nacional e de ordem pública econômica, sendo o sistema econômico considerado autônomo e singular; já o segundo critério, possui caráter coletivo e põe em questão a aglomeração de bens jurídicos supra individuais com relevância econômica, onde o bem jurídico a se proteger seria a *confiança no funcionamento dos mecanismos e instituições do sistema econômico* pela percepção dos contribuintes.

A respeito de tal dualidade conceitual, ensina Susana Aires de Sousa<sup>68</sup>:

No entanto, tendo em conta as considerações críticas de alguns autores que põem em evidência o elevado grau de abstracção do bem jurídico-penal *ordem económica* e a sua incapacidade de contribuir para a compreensão de um determinado tipo penal económico, a doutrina maioritária segue a segunda daquelas vias. Neste sentido, os crimes fiscais são vistos como delitos pluri-ofensivos cujo bem jurídico se prende imediatamente com a atividade financeira do Estado e mediamente com a ordem económica e a própria colectividade.

Há o entendimento de que a Fazenda Pública é responsável pela gestão financeira do Estado através da arrecadação de tributos que são destinados a uma série de fins de caráter econômico e social. Portanto, o delito fiscal ocasiona uma lesão patrimonial nas finanças públicas que impede o bom funcionamento da economia bem como na intervenção social do Estado.

Nota-se, então, que o Direito Fiscal trata de elementos instrumentais (tributos) que impactam e influenciam diretamente na gestão econômica do Estado, reguladas por dispositivos atinentes ao Direito Econômico. São modalidades do direito afins que

---

68 AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 273.

se complementam no sentido da proteção dos “*objectivos da política fiscal como instrumento da política económica do Estado*”.<sup>69</sup>

Conclui-se, portanto, que se trata o delito fiscal de um delito puramente econômico levando-se em consideração a dupla concepção de delito econômico: uma de caráter amplo, que põe em cheque a regulação jurídica da produção, distribuição e consumo de bens e serviços; e outra de caráter estrito, como a regulação jurídica do intervencionismo estatal na economia de um país. Em síntese, o delito fiscal se configura como um delito econômico em sentido estrito.

Tiedemann<sup>70</sup> considera o nexo de causalidade entre os fins do Estado (econômicos, sociais, etc.) e os ingressos fiscais como forma objetiva de identificação do bem jurídico no âmbito do direito penal fiscal; além, defende a proteção da Fazenda Pública na sistematização do direito penal econômico considerando a arrecadação e os gastos do Estado como forma de tutela da economia nacional, considerando-a como caso paradigmático da tutela de interesses supra individuais.

## **2. DOS CRIMES FISCAIS**

### **2.1. Evolução histórico-legislativa no direito português**

As sanções provenientes dos ilícitos fiscais têm reconhecida natureza dualista aos olhos do legislador moderno, podendo deter um caráter criminal ou contra ordenacional, mas nem sempre foi assim.

A partir do século XIX, as infrações fiscais aduaneiras foram classificadas pelo ordenamento positivo como sendo de natureza criminal ou de natureza administrativa.

---

69 FERNÁNDEZ, Agustín. *Estudios sobre Criminalidad Económica*, Barcelona: Bosch, 1978, p. 78 APUD AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 273.

70 TIEDEMANN, Klaus. “*Empresas multinacionales y delincuencia fiscal*”, separata do ADPCC (1976), P. 487-503 APUD, AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 274.

Foi com a publicação da Lei nº 12 de 13 de dezembro de 1844, no DG nº 295, que se instituiu um marco fundamental para a autonomia do *direito fiscal* face ao *direito comum* onde prestigiou-se o princípio da especialidade das sanções fiscais.<sup>71</sup>

Dos artigos 18º ao 20º<sup>72</sup>, o legislador preceitua os comportamentos que atentem contra os interesses patrimoniais da Fazenda Nacional, embora o espírito da referida Lei fosse de cunho patrimonial privado, com foco sobre o imposto de transmissão de propriedade “*por título de doação, nomeação, legado, sucessão testamentária, ou legítima, universal, ou singular, ou por outro qualquer título gratuito*”.

Talvez o grande “legado” da Lei nº 12 de 1844 tenha sido a intenção de separar as penas de multa das penas corporais e de grado, provenientes das Ordenações em sede de crimes fiscais. Tal diploma substituíu a aplicação da lei comum nestes tipos de delito. Daí em diante, os diplomas subsequentes em matéria fiscal, passaram a prever penas de multa e confisco para os crimes fiscais da época, como a *simulação de contrato ou de valor*, que atingia diretamente os interesses da Fazenda Nacional.

Foi no Código Penal de 1896 que o legislador previu as infrações fiscais aduaneiras: o contrabando, no artigo 279º e o descaminho, no artigo 280º, sendo o primeiro diploma a anexar e regular crimes de perfil financeiro. Todavia, o artigo 281º remetia o tratamento de ambos os crimes à legislação aduaneira.<sup>73</sup>

Com a publicação do Decreto-Lei nº 31.664, de 22 de novembro de 1941, implementou-se o chamado “*Contencioso Aduaneiro*” gerando uma grande evolução

---

71 AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 51.

72 “Artigo 18º: Aquelle que, para defraudar a Fazenda Nacional, com dolo e má fé, sonegar bens em inventário judicial ou particular, poderá para a mesma Fazenda metade da parte que lhe couber nos bens que sonegar; e se nelles não tiver parte alguma, soffrerá uma multa igual á metade do valor dos bens sonegados.

Artigo 19º: Todos os contractos simulados em fraude desta Lei, são nulos e de nenhum efeito.

§ único: A metade dos bens transmitidos por estes contractos ficará pertencendo á Fazenda Nacional; e cada um dos contrahentes soffrerá uma multa equivalente ao dobro do imposto respectivo á transmissão.

Artigo 20º: Contra os que sonegarem bens, ou fizerem contractos simulados para defraudar a Fazenda Nacional, serão admittidas denúncias pela forma estabelecida no artigo 355º da Novissima Reforma Judiciaria, e quando fôrem a final julgadas procedentes e provadas, applicar-se-há para os denunciantes metade de todas as multas ou penas pecuniarias comminadas por esta Lei, pertencendo a outra metade à Fazenda Nacional”.

73 Decreto nº 2, de 27 de setembro de 1894 onde no artigo 6º dispunha-se a pena de “*perdimento da mercadoria que for objeto de contrabando, e multa de até réis 1:000\$000*” e o artigo 8º previa à pena de descaminho uma multa correspondente ao quántuplo dos direitos ou impostos até a pena privativa de liberdade pelo período de 1 ano para as hipóteses mais graves do delito.

legislativa fiscal, a começar pela marcante separação entre a natureza fiscal civil e criminal.

O artigo 1º deste diploma define a infração fiscal como sendo “*o facto ilícito declarado punível por lei ou regulamento fiscal*”; o artigo 2º o complementa acrescentando que “*as infracções fiscais são delitos e as transgressões*”, como formas de conduta puníveis.

Outra inovação ocorre no Capítulo II, Título I, Livro I, onde atribui-se ao *contrabando* (artigo 35º e seguintes), ao *descaminho* (artigos 41º e seguintes), à *fraude às garantias fiscais* (artigos 46º e seguintes) e à *oposição à verificações e exames* (artigos 49º e seguintes) um tratamento diferenciado em relação às demais condutas, conferindo-lhes o *status* de “*infracções fiscais em especial*”.<sup>74</sup>

Aproximadamente vinte anos após a introdução do Decreto-Lei nº 31.664, a Reforma Fiscal de 1958/64 gerou uma profunda controvérsia na doutrina e jurisprudência acerca da competência sancionatória dos crimes fiscais.

A grande inovação desta reforma se deu pela introdução de um capítulo relativo às penas das infracções fiscais, no sentido de uniformizar as sanções previstas nos diversos códigos fiscais em vigência na época.

Desta reforma, surgiu como sanção principal a pena de multa não convertível em prisão, de competência dos tribunais fiscais mediante um processo por ato de *transgressão*.

Porém, a controvérsia na doutrina e jurisprudência residia acerca da natureza jurídica das *transgressões*. Para uns, considerava-se a figura das *transgressões* fiscais como sendo autênticos *crimes* fiscais, nos termos do §1º, do artigo 113º, do *Código de Imposto e Transacções* que remetia a aplicabilidade das sanções fiscais às normas penais, ao passo que outros consideravam as transgressões como mero desvio ético de conduta de natureza administrativa.

A controvérsia se desenrolou em torno dos Decretos-Lei nºs 27.153 e 28.221, que tipificavam criminalmente as transgressões fiscais. Assim sendo, a Reforma Fiscal de 1958/64 revogaria ou afastaria a aplicação destas normas criminais?

---

<sup>74</sup> AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 55.

Nuno de Sá Gomes<sup>75</sup> responde:

A este propósito, se desenharam duas orientações opostas, uma defendida pelos tribunais comuns, *maxime*, pelo Supremo Tribunal de Justiça, defendendo a manutenção quer dos crimes fiscais de falsificação previstos na citada legislação fiscal especial dos anos trinta e dos crimes comuns referidos, previstos no Código Penal, com o conseqüente concurso real de infracções, quer criminais, quer fiscais, de natureza transgressional, e outra orientação, defendida pela doutrina fiscalista, encabeçada pelo Presidente da referida Reforma Fiscal de 1958/64, José Joaquim Teixeira Ribeiro, a que aderiram praticamente todos os fiscalistas e a própria Administração Fiscal e os Tribunais Fiscais, incluindo o Supremo Tribunal Administrativo, no sentido de que esses crimes foram revogados pela Reforma.

Assim sendo, alguns autores entenderam que a reforma trouxe uma nova interpretação referente à natureza jurídica das transgressões fiscais e, em decorrência disto, o sistema punitivo dos delitos fiscais também deveria acompanhar os rumos interpretativos desta.

As penas privativas de liberdade, de cariz criminal, não mais seriam admitidas em sede de violação das normas tributárias; a justificação da revogação das normas criminais neste sentido se deu em face a dois princípios fundamentais do direito: o *bis in idem* (princípio da dupla penalização) e o *lex specialis derogat legi generali* (princípio da especialidade).

Portanto, com a Reforma de 1958/64 revogaram-se os dispositivos criminais fiscais anteriores a esta, bem como afastaram-se as normas criminais comuns na hipótese de que apenas a Fazenda Nacional tenha sido prejudicada em seus interesses mediante conduta fiscal delituosa.

---

<sup>75</sup> GOMES, Nuno de Sá. “Evasão Fiscal, Infracção Fiscal e Processo Penal Fiscal”, Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2000, p. 90.

Alguns anos mais tarde, o Governo implementou o Decreto-Lei nº 619/76, de 27 de julho, que contrariou os termos da reforma ao estabelecer a privação da liberdade como pena para determinadas infrações tributárias elencadas em seu artigo 1º.<sup>76</sup>

Neste momento, tal diploma conferiu um viés de política criminal especialmente dirigido à prevenção e combate à evasão e fraude fiscais<sup>77</sup>; no entanto, sua complexidade interpretativa e difícil aplicabilidade abreviaram sua existência, na medida em que gerou controvérsias sobre sua constitucionalidade orgânica devido a exclusividade de competência material conferida à Assembleia Nacional por se tratar de ato governamental.

Tal questão atinente à competência governamental em sede legislativa fiscal foi resolvida pela Lei nº 89/89, de 11 de setembro, que autorizou o Governo a legislar em matéria de infrações fiscais aduaneiras e não aduaneiras.

Em decorrência à referida lei, aprovou-se o Decreto-Lei nº 376-A/89, de 25 de outubro e o Decreto-Lei nº 20-A/90, de 15 de janeiro, referentes ao Regime Jurídico das Infrações Fiscais Aduaneiras (RJIFA) e ao Regime Jurídico das Infrações Fiscais não Aduaneiras (RJIFNA), respectivamente.

O RJIFNA consolidou a visão bipartida entre o ilícito criminal e o ilícito de mera ordenação social, estruturando-os em um único diploma e afastando definitivamente a figura “híbrida” da *transgressão fiscal*, obscurecida no tocante a sua natureza jurídica.<sup>78</sup>

Ao mesmo tempo, aproximou o conceito de ilícito criminal fiscal ao ilícito comum de direito penal, aproveitando-se de sua estrutura e princípios. Observam-se como exemplos desta transição a criminalização da *Fraude Fiscal*, do *Abuso de*

---

76 Segundo o artigo 1º do Decreto-Lei nº 619/76 eram considerados crimes passíveis de prisão:

1. *A viciação, falsificação, ocultação, destruição e inutilização de escritas ou documentos com ela relacionados;*
2. *A destruição ou ocultação dos arquivos de escrita e dos documentos com ela relacionados;*
3. *A recusa de exibição da escrita ou de arquivo e dos documentos com ela relacionados;*
4. *A não passagem de recibos quando legalmente obrigatória e a não conservação dos respectivos talões em boa ordem durante o prazo legal;*
5. *A simulação de contrato ou de transação;*
6. *A não entrega total ou parcial nos cofres do Estado do imposto descontado ou recebido nos casos de auto-liquidação ou retenção na fonte.*

77 AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 59.

78 *Ibidem*, p. 61.

*Confiança Fiscal, a Frustração de Créditos e a Violação do Segredo Fiscal*, constantes no texto dos artigos 23º, 24º, 25º e 27º, respectivamente, no RJFNA.

A crítica ao novo diploma por parte da doutrina se deu pela opção do legislador ao fixar em primeiro plano as penas de multa, sendo as penas privativas de liberdade alternativas àquelas.

Silva Dias<sup>79</sup> utiliza o termo “*delitos de cavalheiros*” como forma de protesto ao legislador por tratar os crimes fiscais de maneira menos estigmatizada em relação aos delitos ditos *comuns*.

O Decreto-Lei nº 394/93, de 24 de novembro, acabou por “corrigir” esta realidade vindo a fixar a pena de prisão à título principal em até 5 anos; porém, tratava-se de ato discricionário do magistrado, podendo este aplicar somente a pena de multa caso a julgasse “*suficiente para satisfação do interesse de recuperação do delinquente e das exigências de prevenção do crime*”, conforme o disposto no Preâmbulo do citado Decreto-Lei.

Apesar das inovações, o RJFA e o RJFNA caíram rapidamente em desuso no início dos anos 1990 devido às necessidades decorrentes da adesão de Portugal nas *comunidades europeias* nas quais grande parte dos interesses financeiros residiam na prevenção e repressão da fuga fraudulenta aos impostos, como se auferia na “*Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados Membros de 13/11/1991*”.<sup>80</sup> A respeito deste momento:<sup>81</sup>

Apesar de ser um diploma de 1989 posterior à adesão de Portugal às comunidades europeias, encontrava-se imbuído de uma espiritualidade anterior à Adesão, empregando terminologia desactualizada face a tal evento e deixando de fora certas realidades que surgiram por via da mesma, o que não era pouco.

---

79 DIAS, Silva. “O novo direito penal fiscal não aduaneiro (Decreto-Lei nº 20-A/90, de 15 de janeiro). Considerações dogmáticas e político-criminais”, in: DPEE, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 240.

80 *Jornal Oficial* nº C 328 de 17/12/1991 p. 0001 – 0002 acessado em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41991X1217&from=PT>

81 CATARINO, João Ricardo & VICTORINO, Nuno. “Aspectos gerais e específicos do novo regime geral das infracções tributárias”, *Fiscalidade*, nº 9 APUD AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 62.

Com a Lei nº 41/98, de 4 de agosto, é autorizada ao Governo a elaboração da *Lei Geral Tributária* (LGT), aprovada 4 meses após pelo Decreto-Lei nº 398/98, de 17 de dezembro onde estabeleceu-se a unificação das infrações fiscais aduaneiras e não aduaneiras.

A alínea 30, da Lei nº 41/98 divide o regime jurídico das infrações fiscais e aduaneira em uma *parte geral*, destinada a princípios e regras fundamentais a serem contempladas na LGT e uma *parte especial*, que viria a reger os tipos de crime e contra ordenações em diploma avulso.

No ano de 2001, Portugal chega à configuração legislativa atual que regula as infrações fiscais, por meio da aprovação do Regulamento Geral das Infrações Tributárias – RGIT (Lei nº 15/2001, de 5 de junho), revogando, segundo o artigo 2º, o RJIFA e o RJIFNA, além do Título V da LGT referente à regulação das infrações fiscais.

Sistematicamente, o RGIT é composto por 3 partes, sendo a *Parte I* referente à natureza geral das infrações tributárias; a *Parte II* determina a natureza adjetiva de tais infrações e a *Parte III* consagra a distinção entre os tipos de ilícito criminal e de mera contra ordenação social, configuração que permanece até os dias atuais.

Após inúmeras alterações legislativas, debates acalorados na doutrina, na jurisprudência (e entre ambas) acerca de terminologias, conceitos e enquadramentos jurídicos, o RGIT hoje abarca uma vasta gama de modalidades de crimes tributários divididos em 4 grupos, que regulam os *crimes tributários comuns*, *crimes fiscais*, *crimes aduaneiros* e *crimes contra a segurança social*.

Passamos então à análise da evasão fiscal com o intuito de conceituá-la sob diversos enfoques e delimitar seu perímetro legal no contexto do ordenamento jurídico português.

## **2.2 A Evasão Fiscal**

Em tempos de globalização, a complexidade das transações comerciais entre os países alcançou níveis nunca antes imaginados. Com vistas à crescente competitividade imposta pelos países economicamente mais favorecidos, os demais buscam formas de se adequar ao estafante e desleal cenário global que os abarcam.



No esforço para oferecer produtos e serviços à baixo custo a fim de se manterem competitivas no mercado, empresas de todo o mundo adotam estratégias para minimizar os custos de sua produção e também a redução de sua carga tributária, lugar em que se insere a figura da evasão fiscal.

Neste sentido, nos ensina Martins<sup>82</sup>:

A evasão e a fraude constituem, presentemente um dos mais graves problemas da ordem tributária, e a luta contra tal aspecto conjuntural, um dos mais assinalados objectivos da acção legislativa, administrativa e doutrinária, contemporânea. Tratando-se de uma realidade negativa de sempre, sucede, todavia, ter-se acentuado com maior veemência nas três décadas finais do século transacto, face a uma pluralidade de causas em que sobressai a da ausência de coordenação entre o progresso técnico-científico da vida económica e da fiscalidade, que lhe é inerente, e a formação integral de todas as estruturas em que tal progresso, obviamente, tem de ser firmado.

No ordenamento jurídico português, tal conduta regula-se nos termos do artigo 103º do RGIT - Regime Geral das Infracções Tributárias – que estabelece as sanções cabíveis em face ao caso concreto, ressalvadas as medidas de natureza preventiva também ali dispostas.

Já as regras de criação, aplicação, recolhimento e (re)distribuição de impostos, provêm do texto dos artigos insertos no título IV da CRP, referente ao sistema financeiro e fiscal.

O artigo 103º da CRP determina a atribuição, bem como os objetivos do Estado (e outras entidades públicas), para garantir a efetivação de políticas que visem a satisfação de suas necessidades financeiras e a justa repartição de seus rendimentos. Para além, homenageia o princípio da legalidade estabelecendo que “os impostos são

---

82 MARTINS, Antônio Carlos. Simulação na Lei Geral Tributária e Pressuposto do Tributo em contexto de fraude, evasão e planeamento fiscal. Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 13.

criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”.

Desta feita, pode-se estabelecer que a evasão fiscal compromete um amplo e complexo planejamento do Estado no controle e manejo de suas finanças, o que repercute direta e materialmente em toda a sociedade. Para melhor compreender tal fenômeno, passemos à conceituação da evasão fiscal.

### 2.2.1 Conceito

A designação de *economia* ou *poupança fiscal* assentada pela doutrina, objetivo concretizado pela evasão fiscal, confere ao contribuinte, perante a administração fiscal, a faculdade de gerir suas finanças conforme sua melhor conveniência.

Desta feita, o contribuinte que atua na persecução de tal objetivo, pode optar pelo desagravamento fiscal previsto pela própria administração em norma de incidência, ou, na via oposta, agir deliberadamente à revelia de dispositivo legal. Há também o contribuinte que *evita* a incidência fiscal mediante atos ou negócios jurídicos não consagrados na lei, tendo em vista a poupança fiscal numa perspectiva preventiva sem violação normativa.

Em linhas gerais, o conceito de evasão assenta-se na premissa da obtenção de uma vantagem fiscal. Ocorre que nem sempre tal vantagem é proveniente de prática ilícita, podendo resultar de uma permissão normativa consagrada “*intra legem*”; de fato não previsto, porém, não proibido em legislação fiscal “*extra legem*”; ou, ainda, de conduta ilícita tipicamente prevista em lei vigente “*contra legem*”, esta última, reservada a tratar mais especificamente da fraude fiscal.<sup>83</sup>

Susana Aires de Sousa<sup>84</sup> atenta para a distinção entre a escolha fiscal *extra legem* e *contra legem*, que se dá pela observância de dois critérios definitivos: a licitude ou ilicitude da conduta do contribuinte, e o momento em que este lança mão de sua prerrogativa para optar por determinada via.

Se houver violação da lei fiscal após a verificação dos pressupostos de incidência que culmine com a eliminação ou diminuição do pagamento devido,

---

83 AVELINO, Carlos Alberto Rosa, Meios alternativos de combate à evasão fiscal: uma perspectiva “sticks and carrots”, Universidade de Lisboa, Dissertação de mestrado, 2016, p.10.

84 AIRES DE SOUSA, Susana. “Os crimes fiscais: análise dogmática e reflexão sobre a legitimidade do discurso criminalizador”, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 44.

estamos perante uma conduta *contra legem*. Se o contribuinte age de forma preventiva, através de uma configuração jurídica alternativa que diminua a incidência normativa fiscal, e que acabe por gerar uma *poupança fiscal*, estamos então perante uma conduta *extra legem*.

Alberto Xavier<sup>85</sup> entende que “na *tax avoidance* procura-se não entrar na relação jurídica tributária, na *tax evasion*, procura-se dela sair”.

Pereira<sup>86</sup> faz a seguinte observação:

Noutros casos, a diminuição dos impostos a pagar efectua-se através do que se designa por evasão fiscal (“*tax avoidance*”) e que outros apelidam de elisão fiscal, que se traduz na prática de actos ou negócios lícitos, mas que a lei fiscal qualifica como não sendo conformes com a substância da realidade económica que lhes está subjacente ou serem anómalos, anormais ou abusivos.

(...) Finalmente, a diminuição dos impostos a pagar pode concretizar-se através do que se designa por fraude fiscal em sentido amplo (“*tax evasion*”) e que alguns autores denominam de evasão fiscal, o que se consegue através de actos ou negócios ilícitos, infringindo frontalmente a lei fiscal, pelo que se costuma dizer que actuam *contra legem* (para se distinguir da elisão fiscal que para alguma doutrina actuarial *extra legem*).

Para Machado<sup>87</sup>, o indivíduo que atua com o *animus* de infringir o dispositivo legal em âmbito fiscal, para se eximir de sua obrigação enquanto contribuinte, incide em fraude, ou seja, age em sentido “*contra legem*”. Já o contribuinte que se aproveita de uma “brecha” na lei, para alcançar um resultado fiscal mais favorável, incide na prática da evasão fiscal, uma conduta “*extra legem*”. Assim determina<sup>88</sup>:

---

85 XAVIER, Alberto. “O negócio indirecto em direito fiscal”, CTF, nº 147, 1971, p. 11.

86 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. Fiscalidade, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 447-448.

87 MACHADO, Jónatas & COSTA, Paulo Nogueira da. Curso de Direito Tributário, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 420.

88 Ibidem, p. 423.

Pela nossa parte, e tal como resulta do exposto *supra*, optamos pela expressão *evasão fiscal* para designar os comportamentos *extra legem*, pela expressão *fraude fiscal* para aludir comportamentos *contra legem* e pelo termo *gestão fiscal* para fazer referência às práticas de minimização fiscal *intra legem*.

Nuno de Sá Gomes<sup>89</sup>, por sua vez, adota um enquadramento diverso e entende a evasão fiscal como conduta *contra legem*:

A evasão fiscal em sentido amplo sendo sempre economia fiscal contra legem pode traduzir-se, quer em acto ilícito fiscal não penal, quer em infracção fiscal penal e esta última pode ainda ter natureza administrativa (contraordenação fiscal) ou criminal (crime fiscal).

Em resumo: na nossa opinião a poupança fiscal pode ocorrer *intra legem* (planificação fiscal), *extra legem* (elisão fiscal), ou *contra legem* (evasão fiscal) constituindo esta última sempre acto ilícito mas nem sempre infracção fiscal.

Conclui-se então que há ainda certa dissonância doutrinária e terminológica acerca da evasão fiscal, onde o termo “flutua” entre concepções subjetivas de lícito e ilícito penal ou contraordenacional que acaba por gerar certa insegurança acerca de tal conduta. A seguir, passamos a examinar algumas das causas que lhe dão ensejo.

## **2.3 A evasão fiscal e suas causas no âmbito do Direito Fiscal**

### **2.3.1 Causas Psicológicas**

Em aspectos financeiros, para além do contexto socioeconómico e geopolítico do qual se partilha, independentemente do substrato cultural do local onde se

---

<sup>89</sup> GOMES, Nuno de Sá. *Evasão Fiscal, Infracção Fiscal e Processo Penal Fiscal*, 2ª ed., Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2000, p. 27.

viva, há, talvez, um “fio condutor” de cunho personalíssimo e psicológico que acaba por integrar a coletividade. Tal fator comum à condição humana pode ajudar a elucidar as causas da evasão sob um prisma não-convencional em matéria econômica.

Com estudos nos campos da psicologia cognitiva e neurociências, especialistas chegaram à uma concepção denominada por “*homo aeconomicus*”, e tal entendimento vem sendo utilizado em uma nova corrente de análise econômica do Direito (*behavioral law and economics*).<sup>90</sup>

Em síntese, é explorada a tomada de decisões do ser humano e a sua relação entre a maximização de seu prazer e a minimização de seu “ônus”. O que no campo do Direito Econômico, e, sobretudo em referência à evasão fiscal, significa que o sujeito, em seus *status* enquanto contribuinte, irá buscar o máximo de benefícios e o mínimo de encargos fiscais, falando-se, por assim dizer, em uma “predisposição inata” do ser humano.

### 2.3.2 Causas Socioeconômicas

Os aspectos individuais de racionalidade acima mencionados em sede econômica, não se reduzem exclusivamente a fatores de ordem pecuniária. O senso de justiça, solidariedade, coletividade, dentre outros, também afetam o juízo do contribuinte na tomada de decisão a respeito do cumprimento ou incumprimento da obrigação de pagar tributos.<sup>91</sup>

A avaliação particular acerca da aplicação da verba pública em serviços e a “boa manutenção” da vida em sociedade é um dos principais fatores que levam à prática da evasão fiscal.

Obviamente tratam-se de critérios de ordem subjetiva que devem levar em consideração a formação do indivíduo, sua classe econômica, seu posicionamento dentro do espectro político, o nível de acesso à informação que tem à disposição, dentre outros aspectos.<sup>92</sup>

---

90 MACHADO, Jônatas & COSTA, Paulo Nogueira da. APUD. SUNSTEIN, Cass R. “*A Behavioral Approach to Law and Economics*”, Cambridge, 2000, p. 13-58.

91 MACHADO, Jônatas & COSTA, Paulo Nogueira da. Curso de Direito Tributário, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 424.

92 Ibidem.

Porém, ainda é possível alcançar uma “mediatriz” em que se deduza uma insatisfação dos contribuintes no que diz respeito à má gestão das contas públicas.

Ainda, há de se analisar fatores de ordem ética e sociocultural nos quais os contribuintes estão inseridos. Diante da ponderação entre o benefício e os custos provenientes do cumprimento das obrigações fiscais a que se submetem, os contribuintes calculam o nível de reprovação social a que se sujeitarão, e quanto menores forem estas, maiores serão os índices relacionados à evasão e fraude fiscais.

De acordo com Pereira<sup>93</sup> (2014, p. 487):

Num contexto em que a fiscalidade atinja níveis elevados de evasão e fraude existe uma outra importante consequência – a da degradação da cidadania, pois os impostos são a sua primeira manifestação, com consequências a vários níveis. Quando o pagamento dos impostos não é assumido como um dever é todo o ambiente social que se degrada.

### 2.3.3 Causas Políticas

Outro fator que se deve especular, é a percepção da justiça ou injustiça do sistema fiscal ao qual o contribuinte está submetido. Uma carga tributária considerada abusiva, leva conseqüentemente a uma “resistência coletiva” ao seu adimplemento e, em última instância, à evasão e fraude fiscais.

A isonomia contributiva horizontal é uma questão de crucial relevância, visto que os contribuintes não são tratados de maneira proporcional diante de uma política fiscal (que deveria ser) comum. Não raro encontram-se exemplos de pessoas com grande capacidade contributiva serem taxadas de forma mais branda, ou até nula, em comparação com seus concidadãos menos afortunados.<sup>94</sup>

---

93 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. Fiscalidade, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 487.

94 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. Fiscalidade, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 473-474.

Segundo Paulsen<sup>95</sup> (2008, p.297), existem, em síntese, três parâmetros para se atribuir a mensuração do dever de cada contribuinte de financiar o Estado. São eles: riqueza acumulada, riqueza consumida e riqueza criada. Essas bases são utilizadas para estabelecer a proporção de contribuição de cada cidadão para a manutenção estatal e, conseqüentemente, de seus serviços.

Além destes parâmetros, a fuga aos impostos muitas vezes decorre das políticas socioeconômicas a serem implementadas com os recursos recolhidos pelo Estado. A orientação dos gastos públicos geralmente é direcionada por grupos de pressão (sobretudo grupos econômicos), que influenciam a classe política nos rumos de sua aplicação.

Caso tal condução de verba se conflite com os interesses políticos/ ideológicos do contribuinte, poderá resultar como uma espécie de “autolegitimação” que o encorajará às práticas de fuga aos impostos.

Portanto, a evasão fiscal nasce da convergência de uma gama de fatores de variadas ordens e repercute de maneira danosa e explícita no tecido social que lhe reveste. As conseqüências emergentes deste problema passam a ser analisadas a seguir.

#### **2.4 Conseqüências e problemáticas atuais**

A despeito das causas que ensejam a evasão fiscal, se faz prudente pontuar as conseqüências de tal prática em toda a engrenagem administrativa, econômica, jurídica, política e social do Estado.

Diante da evasão fiscal, considerável parte das receitas do Estado é tolhida, o que acentua suas dificuldades para executar as tarefas que lhe são constitucionalmente confiadas, sobretudo as relacionadas às políticas de distribuição de renda e realização do Estado Social.

Notadamente em Portugal, desde seu ingresso na “zona euro”<sup>96</sup>, surgiram determinadas obrigações impostas pelo bloco que vincularam o país a adotar certas

---

95 PAULSEN, Leandro. Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência. 12ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 297.

96 Portugal é membro de fato da União Europeia desde 1º de janeiro de 1986.

medidas que ensejaram o surgimento de um “*Pacto de Estabilidade e Crescimento*”, reavaliado de tempos em tempos pela Comissão Europeia<sup>97</sup> com análise de metas de cumprimento e eventuais sanções, que visam à inserção e aumento da competitividade do país no cenário de concorrência fiscal e econômica internacional.

Para o efetivo alcance de tal objetivo, o governo necessitou realizar uma reformulação em seu sistema fiscal a fim de torná-lo mais competitivo e, assim, atrair e fixar investimento estrangeiro, além de estimular o investimento nacional.

Fruto de tal reformulação, surge então o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – CIRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro (republicado pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro) e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – CIRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88 (republicado pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro), ambos tendo sido, desde então, sujeitos a várias alterações.

O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) incide sobre os rendimentos obtidos no período de tributação, pelos respectivos sujeitos passivos, nos termos do CIRC. O imposto sobre o rendimento de pessoas singulares, mais conhecido em Portugal pela sigla IRS, é aplicável a todas as pessoas singulares residentes e não residentes no território nacional. Para efeitos do CIRC, consideram-se residentes as pessoas coletivas e outras entidades que tenham sede ou direção efetiva em território português.<sup>98</sup>

A fuga aos impostos via evasão, seja de pessoas singulares ou coletivas, impacta negativamente, sobretudo ao nível de funcionamento da economia.

Em referência às pessoas coletivas, Machado & Nogueira<sup>99</sup> argumentam que há um “falseamento” da concorrência que distorce o funcionamento dos mercados, na medida em que o êxito do desempenho das empresas não é mensurado de acordo com sua eficiência produtiva, mas sim pela capacidade que estas possuem de fugirem ao cumprimento de suas obrigações perante o fisco.

---

97 O último pacto firmado data do dia 27 de julho de 2016, em Bruxelas, e trata das propostas orçamentais para Espanha e Portugal. Seu conteúdo pode ser acessado em: [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2625\\_pt.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2625_pt.pdf)

98 Retirado de: <http://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/Sistema%20Fiscal/Paginas/PrincipaisImpostosPortugal.aspx>

99 MACHADO, Jónatas & COSTA, Paulo Nogueira da. Curso de Direito Tributário, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 427.



Desta forma, as empresas não se preocupam em elevar o nível de seus produtos ou a eficiência de seus serviços, mas, se dedicam com maior entusiasmo em aumentar sua capacidade competitiva pela via da fuga aos impostos.

Tal realidade obriga o Estado a reajustar as taxas de forma a compensar a evasão fiscal praticada por alguns (singulares e coletivos), o que leva a dois resultados igualmente maléficis para a gestão da economia nacional.

O primeiro se verifica pela “dupla penalização” dos fiéis cumpridores das obrigações tributárias, pois além de efetuarem seu regular pagamento, ainda sofrem com o aumento de impostos.

A sobrecarga tributária imputada aos “bons pagadores” acaba por gerar um ciclo vicioso em que maiores taxas fomentam a evasão por um lado e novos reajustes por outro, sucessivamente, em uma autêntica espiral ascendente.<sup>100</sup>

A segunda consequência é observada pelo decréscimo da competitividade do sistema fiscal, que, com maiores taxas, encontra dificuldades para atrair e gerar investimentos.

A informalidade da economia interna é também um fenômeno decorrente da evasão fiscal, como aponta o estudo intitulado “*Portugal 2010: Acelerar o crescimento da produtividade*”<sup>101</sup>, publicado pelo Ministério da Economia em 2003 em parceria com a McKinsey & Company e McKinsey Global Institute (MGI).

Segundo o relatório, foram seis as principais barreiras identificadas como determinantes para tal *déficit* de produtividade, sendo a *informalidade*<sup>102</sup> o primeiro

---

100 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. *Fiscalidade*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 486.

101 PORTUGAL. *Portugal 2010: acelerar o crescimento da produtividade. Síntese de conclusões*. McKinsey & Company e McKinsey Global Institute (MGI). Lisboa: Ministério da Economia de Portugal, set. 2003, p.03.

102 Destacamos este trecho do estudo *supra* para melhor entendermos o impacto resultante da informalidade, resultante da evasão fiscal, na economia de Portugal:

*A principal barreira identificada é a da informalidade, descrita como o não cumprimento das obrigações por parte dos agentes económicos. Esta barreira representa cerca de 28 por cento do diferencial global de produtividade identificado como «atacável», produzindo impactos muito significativos não apenas ao nível de sectores não transaccionáveis como a construção residencial, mas também em sectores transaccionáveis como a indústria automóvel.*

*A informalidade deve ser entendida como o conjunto de distorções ao enquadramento competitivo e empresarial da economia resultantes da evasão por parte de empresas e agentes económicos a um conjunto de obrigações. Não se trata apenas da existência de fenómenos de “economia paralela”, mas de um conjunto mais amplo de comportamentos frequentemente verificados, designadamente os seguintes:*

*- Evasão fiscal, nomeadamente a impostos sobre o rendimento das empresas e particulares (IRC e IRS) e ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA);*

e mais importante aspecto analisado, seguido pela regulamentação de mercados/ produtos, pelo ordenamento do território e burocracia no licenciamento e outros processos, a prestação de serviços públicos, a legislação laboral, e, por fim, a herança industrial.

Para além da diminuição das receitas do Estado e da segurança social, o grande fluxo de atividades informais repercute no decréscimo de investimento em capital técnico, e limita consideravelmente a participação do país em parcerias estrangeiras ou projetos financiados com investimentos estrangeiros dada a baixa capacitação associada aos agentes informais da economia.<sup>103</sup>

Nota-se, além, uma concentração da atividade econômica do país em setores onde a evasão e a fraude são mais propícias, não sendo raro, sua deslocação para territórios considerados mais vantajosos em aspecto fiscal, tema a ser melhor explorado no próximo tópico.

#### 2.4.1 “Paraísos Fiscais”

*Paraísos Fiscais* são desta forma nominados para qualificar países e territórios que possuam um sistema de baixa ou nula arrecadação tributária, somado em geral à ausência de rigor legislativo referente à informação da procedência dos recursos financeiros ali alocados, além da promessa de absoluto sigilo perante as autoridades em relação às movimentações realizadas por seus clientes. Tal cenário se mostra um verdadeiro “paraíso”, bastante propício ao cultivo da *poupança fiscal* almejada por grandes empresas e milionários.

Com a proliferação dos paraísos fiscais ocasionada pela intensificação das relações comerciais e financeiras internacionais, sobretudo na década de 1990, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – publicou um relatório no ano de 1998 intitulado: *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*.<sup>104</sup>

---

- Evasão a obrigações sociais, como o não cumprimento dos pagamentos devidos à Segurança Social ou o não pagamento de níveis de salário mínimo;  
- Evasão a normas de mercado, designadamente o não cumprimento de exigências de níveis mínimos de qualidade dos produtos, de normas de segurança, de restrições ambientais, de direitos de propriedade, etc.

103 PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. *Fiscalidade*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 486.

104 A respeito dos objetivos do estudo destaca-se (p. 03):

Tal estudo estabeleceu os critérios destinados à identificação de paraísos fiscais, bem como os regimes fiscais preferenciais em termos de evasão e fraude.<sup>105</sup>

Diante destes levantamentos, formulou-se uma série de recomendações<sup>106</sup> direcionadas aos Estados-Membros da OCDE, no sentido de prevenção e combate às práticas fiscais anticoncorrenciais.

Ainda segundo o relatório, a nula ou reduzida tributação dos rendimentos aparece como o principal critério para a identificação de um paraíso fiscal, sendo este o elemento objetivo de análise.<sup>107</sup> Porém, tal critério não possui em si a relevância determinante para qualificar um paraíso fiscal, sendo necessária sua conjugação com outros três critérios, sendo eles: a ausência efetiva da troca de informações; ausência de atividades econômicas substanciais, e, por fim, a ausência de transparência.<sup>108</sup>

O critério da ausência efetiva de troca de informações consiste no anonimato garantido pelas entidades financeiras que impede ou dificulta em grande medida, as

---

*This Report addresses harmful tax practices in the form of tax havens and harmful preferential tax regimes in OECD Member countries and non-Member countries and their dependencies. It focuses on geographically mobile activities, such as financial and other service activities. The Report defines the factors to be used in identifying harmful tax practices and goes on to make 19 wide-ranging Recommendations to counteract such practices. Disponível na íntegra em <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>*

105 CHAPTER 2 - FACTORS TO IDENTIFY TAX HAVENS AND HARMFUL PREFERENTIAL TAX REGIMES

*39. The Chapter takes a necessary and practical step towards explaining further why governments are concerned about harmful tax competition. It does this by first identifying and discussing factors that characterise tax havens. It then discusses factors that may identify preferential tax regimes that can be considered to lead to harmful tax competition.*

DEVELOPMENT. COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Publications de l'OCDE, 1998, p. 19.*

106 CHAPTER 3 - COUNTERACTING HARMFUL TAX COMPETITION

*90. This Chapter indicates how the Member countries intend to achieve that result by means of a series of Recommendations. The Committee emphasises that all of the Recommendations set out in this Report should be seen in the context of efforts to curb harmful tax practices. In deciding upon how to implement specific Recommendations, in relation to a particular country, countries should take into account the commitment of that country to the Guidelines.*

DEVELOPMENT. COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Publications de l'OCDE, 1998, p. 38.*

*107 46. The absence of tax or a low effective tax rate on the relevant income is the starting point of any evaluation. No or only nominal taxation combined with the fact that a country offers itself as a place, or is perceived to be a place, to be used by non-residents to escape tax in their country of residence may be sufficient to classify that jurisdiction as a tax haven. Similarly, no or only nominal taxation combined with serious limitations on the ability of other countries to obtain information from that country for tax purposes would typically identify a tax haven.*

DEVELOPMENT. COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Publications de l'OCDE, 1998, p. 21.*

108 Ibidem, p. 23.

investigações das autoridades fiscais que visem descobrir a titularidade de suas contas. O melhor exemplo de tal prática é o conhecido sigilo bancário.

A ausência de atividades econômicas substanciais (*tax driven operations*) se explica em virtude de as transações financeiras ocorrerem em paraísos fiscais única e exclusivamente pelas vantagens fiscais ali oferecidas, de maneira que, inexistindo tais benefícios, tais operações provavelmente não se consumiriam nestes ambientes.

Já a ausência de transparência se observa pela obscuridade que permeia o ambiente e os procedimentos legislativos, administrativos e fiscais destas jurisdições.

Em reunião do G-20 em 2009, um novo estudo da OCDE denominado *Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field – 2008 Assessment by the Global Forum of Taxation*<sup>109</sup>, embasou uma série de avanços na divisão de jurisdições fiscais consideradas de risco em face dos critérios acima mencionados. Foram avaliadas 87 jurisdições em diversos aspectos para identificar quais oferecem grande, médio, e baixo ou nulo risco, em termos de colaboração para evitar crimes fiscais.

Uruguai, Malásia, Filipinas, Costa Rica, Guatemala e Brunei, que demonstraram empenho em reformar suas políticas de troca de informação e transparência, estão agora em conformidade com os padrões estabelecidos pela OCDE.<sup>110</sup>

Portugal, também Estado-Membro da OCDE, obteve considerável progresso com a celebração de “Acordos para Troca de Informação em Matéria Fiscal (ATI)” com 45 países, nos termos estabelecidos pela OCDE.<sup>111</sup> Ademais, suas políticas para troca de informações também estão de acordo com a legislação proposta pela União Europeia, tendo o país ratificado em 27/07/1994<sup>112</sup> a “Convenção Europeia de Assistência Mútua em Matéria Criminal”<sup>113</sup>, proposta pelo Conselho da Europa em Estrasburgo em 20/04/1959, seguida pela Convenção relativa à “Assistência Mútua em

---

109 Este estudo pode ser acessado em: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44429779.pdf>

110 Brunei, Costa Rica, Guatemala, Malaysia, the Philippines and Uruguay have all endorsed the OECD's standards of transparency and exchange of information and agreed to implement them, which means that all countries surveyed by the Global Forum are now committed to the standard.

GLOBAL FORUM ON TAXATION. *Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field – 2008 Assessment by the Global Forum of Taxation*. OECD, 2008, p. 11.

111 Ibidem, p. 102.

112 Lista dos países que ratificaram a convenção acessada em:

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/030/signatures?p\\_auth=Z1N6zqoe](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/030/signatures?p_auth=Z1N6zqoe)

113 O documento pode ser acessado em:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800656ce>

Matéria Fiscal da OCDE, também em Estrasburgo em 25/01/1988 (Revista pelo Protocolo de Paris assinado em 27/05/2010).

Em matéria de acesso à informações, Portugal não possui restrições para conceder dados bancários e fiscais para fins de cooperação e investigações criminais internacionais. Além disto, o país possui poderes para requisitar dados de titularidade, identidade e contabilidade de empresas suspeitas de práticas evasivas, podendo reter tais informações em sua base de dados para consultas posteriores.<sup>114</sup>

Para além dos acordos de cooperação em âmbito de troca de informações propostos por organismos econômicos internacionais, há também instrumentos firmados em sede de cooperação legislativa e judiciária entre Estados para implementar políticas de prevenção e combate aos crimes fiscais, dentre eles, a evasão fiscal, como se pretende apontar no próximo tópico.

## 2.5 Cooperação judiciária entre Estados para evitar a evasão fiscal

Em matéria veiculada em abril de 2016 pelo jornal português *PÚBLICO*<sup>115</sup>, afirma-se que entre os anos de 2010 e 2014 houve uma fuga de cerca de dez bilhões de euros provenientes de empresas e particulares nacionais para *offshores* de acordo com estatísticas da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Hong Kong é o destino de maior volume de capital português, representando 43,6% do total de fuga. Ilhas Caimão, Emirados Árabes Unidos, Trinidad e Tobago, Panamá, Uruguai, Porto Rico, Jersey, Maurícias e Andorra integram, nesta ordem, o *top 10* de destinos preferenciais para investimentos *offshores*.

Em matéria legislativa, Portugal não define expressamente um conceito para *Paraísos Fiscais*, preferindo estipular critérios que determinem um “regime fiscal claramente mais favorável”, nos termos do CIRC, no texto do artigo 66º, nºs 1, 3 e 5.<sup>116</sup>

---

114 GLOBAL FORUM ON TAXATION. *Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field – 2008 Assessment by the Global Forum of Taxation*. OECD, 2008, p. 102.

115 Matéria disponível em: <https://www.publico.pt/2016/04/28/economia/noticia/em-cinco-anos-sairam-de-portugal-mais-de-10-mil-milhoes-de-euros-para-offshore-1730366>

116 Artigo 66º acessado em: [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/CIRC\\_2R/irc66.htm](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CIRC_2R/irc66.htm)  
-Imputação de rendimentos de entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado

O Ministério das Finanças, através da Portaria nº 150/ 2004, de 13 de fevereiro (alterada pela Portaria nº 292/ 2011 de 8 de novembro, que por sua vez fora alterada pela atual versão em vigor, a Portaria nº 345-A/ 2016 de 30 de dezembro), estabelece uma lista dos “regimes claramente mais favoráveis”, de viés casuístico, tal como ocorre no Reino Unido, a respeito do território de residência dos contribuintes.

Na versão atualizada, há o destaque por parte da adesão voluntária de certos países, territórios e regiões que ainda constavam nas listas anteriores, que submeteram-se aos instrumentos legais de natureza vinculativa de troca automática de informações no domínio da fiscalidade, tanto ao nível da União Europeia como da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a conclusão de Convenções para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal (CDT) e de Acordos sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal (ATI).<sup>117</sup>

Em Portugal, as bases da cooperação judiciária internacional em matéria penal encontram-se fixadas na Lei nº 144/99, de 31 de agosto, que, no seu artigo 165º<sup>118</sup>, identifica as competências do Ministro da Justiça que podem ser delegáveis na

---

1 - Os lucros ou rendimentos obtidos por entidades não residentes em território português e submetidos a um regime fiscal claramente mais favorável são imputados aos sujeitos passivos de IRC residentes em território português que detenham, directa ou indirectamente, mesmo que através de mandatário, fiduciário ou interposta pessoa, pelo menos 25% das partes de capital, dos direitos de voto ou dos direitos sobre os rendimentos ou os elementos patrimoniais dessas entidades.

(...)

3 - A imputação a que se refere o nº 1 é feita na base tributável relativa ao período de tributação do sujeito passivo que integrar o termo do período de tributação da entidade, pelo montante do respectivo lucro ou rendimentos, consoante o caso, obtidos por esta, de acordo com a proporção do capital, ou dos direitos sobre os rendimentos ou os elementos patrimoniais detidos, directa ou indirectamente, mesmo que através de mandatário, fiduciário ou interposta pessoa, por esse sujeito passivo.

(...)

5(\*)- Para efeitos do disposto no n.º 1, considera-se que uma entidade está submetida a um regime fiscal claramente mais favorável quando o território de residência da mesma constar da lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando a referida entidade aí esteja isenta ou não sujeita a um imposto sobre o rendimento idêntico ou análogo ao IRC ou, ainda, quando a taxa de imposto que lhe é aplicável seja inferior a 60 % da taxa do IRC prevista no n.º 1 do artigo 87.º.

(\*Redação da lei nº 2/2014, de 16 de janeiro, que republicou o CIRC)

117 Retirado de: <https://dre.pt/home/-/dre/105669774/details/maximized?serie=l&day=2016-12-30&date=2016-12-01>

118 Artigo 165.º - Delegação de competências

O Ministro da Justiça pode delegar no Procurador-Geral da República a competência para a prática dos actos previstos no nº 1 do artigo 69.º, no nº 6 do artigo 91.º, no artigo 92.º, nos nºs 1, 2 e 3 do artigo 107.º, nos nºs 3 e 4 do artigo 118.º e no n.º 2 do artigo 141.º.

Procuradoria-Geral da República, como efetivado pelo Despacho nº 1246/2016, de 12 de janeiro<sup>119</sup>.

Ainda no âmbito da cooperação judiciária, destaca-se a atuação do Grupo de Atividades Financeiras (GAFI)<sup>121</sup>, organismo intergovernamental composto por 35 membros entre países e territórios, que promove políticas nacionais e internacionais de combate ao branqueamento de capitais e terrorismo através de recomendações normativas, relatórios de acompanhamento e avaliações das jurisdições de alto risco e não-cooperantes.

O Conselho da Europa editou em 1999 a *Convenção Penal sobre corrupção*<sup>122</sup>, assinada em Estrasburgo e ratificada pela Assembleia da República através da Resolução nº 68/2001, de 26 de outubro, que visa a uniformização de medidas, acompanhamento<sup>123</sup>, cooperação internacional e informações a respeito de crimes de corrupção na esfera de seus membros.

A União Europeia, por sua vez, tem vindo a desenvolver mecanismos e a identificar entidades que possam apoiar os Magistrados nos procedimentos de cooperação judiciária direta. Destacam-se a Eurojust<sup>124</sup> (Unidade Europeia de Cooperação Judiciária) e a Rede Judiciária Europeia<sup>125</sup>.

Fora do espaço da União Europeia e com idênticos propósitos de melhoria do nível de cooperação, foram criadas a Iberred<sup>126</sup> (Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional) e a Rede Lusófona<sup>127</sup> (Rede de Cooperação

---

119 Despacho nº 1246/2016, de 12 de janeiro.

Justiça - Gabinete da Ministra

Delega competências na Procuradora-Geral da República, licenciada Maria Joana Raposo Marques Vidal  
120 Acessado em:

<http://www.ministeriopublico.pt/pagina/cooperacao-judiciaria-internacional-em-materia-penal>

121 Acessado em: <https://www.bportugal.pt/page/grupo-de-accao-financeira-gafi>

122 Acessado em: <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=93>

123 Artigo 24.º - Acompanhamento

O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) fará o acompanhamento da aplicação da presente Convenção pelas Partes Contratantes.

124 Acessado em: <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/o-ministerio-publico-e-eurojust>:

*“A Eurojust é um órgão da União Europeia, com sede na Haia, criado pela Decisão 2002/187/JAI do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, com vista a reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade organizada. Órgão dotado de flexibilidade para se integrar nos sistemas penais nacionais dos Estados-Membros, tem por objeto a cooperação em matéria penal entre as autoridades judiciais nacionais do espaço comunitário”.*

125 Acessado em: [https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN\\_StaticPage.aspx?Bread=2](https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_StaticPage.aspx?Bread=2)

126 Acessado em: <https://www.iberred.org/pt/node/2>

127 Acessado em: <http://www.rjcplp.org/sections/pagina-inicial>

Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa), das quais a Procuradoria-Geral da República é ponto de contato.

Para além dos instrumentos de cooperação económica e judiciária já existentes em âmbito internacional, o Governo de Portugal, através do Ministério das Finanças, lançou o “*Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015 – 2017*”<sup>128</sup>, num esforço para promover medidas inovadoras e recomendações a fim de facilitar o cumprimento das obrigações fiscais a todos os contribuintes.

Um dos pontos relevantes do estudo refere-se à *cooperação inspetiva* entre a Autoridade Fiscal Aduaneira e demais autoridades e organismos públicos, internacionais, além dos próprios contribuintes e operadores económicos.

Mas, mesmo diante de tantos mecanismos de cooperação e fiscalização em âmbito fiscal, os paraísos fiscais ainda constituem uma realidade em um mundo cada vez mais integrado por via de transações comerciais e financeiras.

Em 2016, um escândalo global eclodiu com uma massiva fuga de informações que comprometeu a imagem de diversas figuras públicas, grandes empresas e Estados envolvidos em um esquema mundial denominado *Panama Papers*, assunto que será aprofundado a seguir.

## **2.6 O Caso dos “*Panama Papers*”**

A fim de ilustrar com mais vivacidade os problemas decorrentes do crime de evasão fiscal, abordamos agora o notório caso dos “*Panama Papers*”, pois além de atual, envolve um massivo esquema global, com participação, até o momento, de 214.000 empresas de mais de 50 países, além de 5 Chefes de Estado em exercício (Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Islândia e Ucrânia) dentre outros agentes políticos, seus familiares e colaboradores em mais de outros 40 países, além de 29 multimilionários integrantes da lista das 500 maiores fortunas do mundo segundo a publicação de abril de 2016 da Revista Forbes.

---

<sup>128</sup> Acessado em: [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/nr/rdonlyres/e245bdae-d856-4186-a950-f0be649869df/0/plano\\_estrategico\\_combate\\_fraude\\_fiscal\\_aduaneira\\_2015\\_2017.pdf](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/nr/rdonlyres/e245bdae-d856-4186-a950-f0be649869df/0/plano_estrategico_combate_fraude_fiscal_aduaneira_2015_2017.pdf)



O escândalo consiste no vazamento virtual e anônimo de mais de 11,5 milhões de documentos da firma de advocacia panamenha Mossack Fonseca, especializada em serviços offshore, ou seja, abertura de empresas em países denominados “*paraísos fiscais*”, dada sua baixa ou até nula fiscalização financeira e tributária.

Empresas offshore, embora não sejam consideradas ilegais, são normalmente associadas a certas condutas ilícitas como branqueamento de capitais, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, sonegação de impostos e evasão fiscal. Os documentos vazados compreendem o período de 1977 e 2016, relativo a inúmeras transações internacionais.

Trata-se, pois, de uma investigação sem precedentes, que conta com a participação efetiva do CIJI – Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos – por meio da cooperação de 400 jornalistas em 107 órgãos de comunicação e em mais de 80 países na apuração, organização e divulgação do conteúdo destes documentos compilados em 2,6 *terabytes* de dados.

No fim de 2015, uma fonte anônima deflagrou um esquema financeiro global sem precedentes que permaneceu incólume por 40 anos. *John Doe* (em tradução para o português: “fulano de tal”) contactou via SMS, o jornalista investigativo alemão *Bastian Obermayer*, subdiretor do periódico *Süddeutsche Zeitung*. Era o início do *Panama Papers*.

Em agosto de 2016, Bastian e seu colega de redação, *Frederik Obermaier*, lançam o *best-seller* – *Panama Papers: A história de um escândalo mundial; Os milhões escondidos de políticos, ditadores e milionários* – a fim de narrar os acontecimentos que desencadearam o vazamento de dados confidenciais da firma de advocacia panamenha *Mossack & Fonseca* e seu envolvimento em casos de repercussão mundial, como por exemplo a guerra na Síria, os escândalos do *Commerzbank*, *HSBC*, *Siemens*, *FIFA*, dentre outros, além de transações obscuras envolvendo pessoas diretamente ligadas ao ditador sírio *Bashar Al Assad* e ao Presidente russo *Vladimir Putin*.

A sociedade panamiana trabalhou durante este período em parceria com mais de 14.000 bancos, sociedades de advogados e incorporadoras, para as quais criava empresas, fundações e fundos de investimento. Estima-se uma movimentação sigilosa de cerca de um trilhão de dólares americanos entre bancos e empresas *offshore*.

*Pierre Moscovici*, Comissário Europeu dos Assuntos Económicos e Financeiros, Fiscalidade e União Aduaneira, afirmou que a União Europeia tem o dever de impedir o tipo de evasão fiscal revelado pelos *Panama Papers*. Moscovici considerou imoral o uso de empresas *offshore* para esconder das autoridades tributárias aquilo a que chamou "*quantidades obscenas*" de património financeiro.<sup>129</sup>

Ainda estimou que os paraísos fiscais tenham sido os responsáveis por perdas fiscais anuais de um trilhão de euros, e acrescentou que a Comissão Europeia tem vindo a criar regras fiscais mais apertadas desde novembro de 2014, em consequência do escândalo de evasão fiscal dos *Luxemburgo Leaks* (também revelado pelo CIJI). Por fim, manifestou esperança de que a quantidade de informações reveladas pelos documentos possa incentivar os países a tomar medidas.<sup>130</sup>

### **3. SUGESTÕES PARA PREVENÇÃO E COMBATE À EVASÃO FISCAL**

Para além dos instrumentos de cooperação económica e judiciária existentes já analisados, acreditamos que ações educacionais promovidas por iniciativa dos países no âmbito de suas políticas internas seria o primeiro passo em direção à conscientização da importância do regular cumprimento das obrigações tributárias e do reflexo nocivo que a falta destas ocasiona no tecido social.

Nas palavras de Jorge Lopes de Sousa e Manuel Simas Santos<sup>131</sup>, "*a falta de entendimento do conteúdo concreto das contraprestações que correspondem à obrigação fiscal provoca que a violação das leis tributárias não seja sofrida como falta moral*".

Pode-se interpretar que muitas pessoas recorrem à fuga de capitais por não compreenderem a engrenagem fiscal, administrativa e económica da qual o Estado lança mão para desempenhar suas funções, podendo enquadrar-se no tópico 2.3. acerca das "causas políticas" que ensejam a escolha pela prática da evasão. O

---

<sup>129</sup> Acessado em: <http://www.politico.eu/article/pierre-moscovici-european-union-must-act-quickly-on-panama-papers/>

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> SOUSA, Jorge Lopes de. SANTO, Manuel Simas. Regime Geral das Infracções Tributárias – Anotado, Áreas, 4ª edição, 2010, p. 64.

indivíduo não se sente coagido moralmente ao burlar uma lei tributária da qual não se extrai uma compreensão do conteúdo concreto de seu cumprimento.

Quanto ao comportamento evasivo das empresas e demais entidades privadas, pressupõe-se que tal comportamento seja derivado de políticas fiscais pouco atrativas para o cenário econômico e comercial, fazendo com que muitas empresas recorram à fraude e evasão fiscais como forma de poupança fiscal e alargamento de suas margens operacionais em alguns casos, ou meramente pelo aumento das margens de lucro.

Para corrigir tal assimetria, sugerimos a atuação do Estado, pela via administrativa, junto às empresas, para que promovam políticas internas de fiscalização e denúncia (*corporate governance*) na forma de incentivos como o perdão fiscal, por exemplo, ainda que de maneira parcial, de forma a estimular que as empresas não compactuem e não recorram a tais práticas.

Como já exposto em tópico anterior, os programas de *compliance* estabelecem um padrão ético a ser seguido pelos colaboradores da empresa primado pelos dispositivos normativos relacionados a suas atividades. Os valores e objetivos comuns ao corpo da empresa devem reger as condutas individuais e o espírito de observância para eventuais denúncias de práticas ilícitas.

No Brasil, a Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência – LDC), instituiu a nova organização do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SDBC), do qual o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) é parte, determinando seu funcionamento e atribuições. O Cade é o órgão administrativo responsável por zelar pela livre concorrência e a ordem econômica, investigando e julgando atos que atentem contra tais princípios. O Conselho atua em três vias principais: preventiva, repressiva e educativa, não só perante o Estado, como também perante a opinião pública.

A LDC possui um caráter regulatório e sancionatório, porém, também estabelece benefícios aos contribuintes como forma de incentivo a seu cumprimento. Os artigos 37º e 38º da LDC determinam sanções tanto para pessoas jurídicas, na esfera cível, quanto para pessoas físicas, na esfera criminal.

Embora seja o *compliance* um instrumento amplo de uniformização de condutas e metas, não há um modelo único de programa, de modo que empresas de pequeno, médio e grande portes podem aderir, observando-se os graus de dificuldade

e peculiaridades inerentes à realidade de cada ambiente. Os programas são revistos constantemente para uma melhor adequação das indústrias e agentes econômicos.

Dentre os benefícios, a garantia do ambiente concorrencialmente probó e a boa reputação da empresa estão entre os mais relevantes, já que muitas recebem certificados de qualidade e probidade tributária. Em termos mais específicos, também citamos a prevenção de riscos, a identificação antecipada de problemas, o reconhecimento de ilícitudes em outras empresas, a conscientização dos funcionários e a redução de custos e contingências.

Além das próprias empresas, também são beneficiários os terceiros com quem elas contratam, como investidores, consumidores e parceiros comerciais, que encontram um ambiente concorrencial saudável. Além, previne-se as perdas e danos decorrentes de infrações tributárias que afetem as atividades e o valor das empresas perante o mercado.

Outra questão relevante, refere-se aos impactos nas penalidades que a implementação dos programas de *compliance* enseja perante o órgão fiscalizador administrativo. No Brasil, a adoção de tais programas pode ter impactos bastante positivos para empresas e funcionários investigados pelo *Cade*, seja por condutas coletivas ou unilaterais. Como tais programas consistem em medidas facultativas com vistas ao bom funcionamento da ordem econômica, as regras de *compliance* emanam nomeadamente quatro efeitos principais para as empresas que as aderem, a saber<sup>132</sup>:

- a) *Programa de Leniência*: tal programa consiste em uma importante ferramenta para a identificação de alguma possível infração concorrencial. Para sua adesão, é necessária a pronta manifestação da empresa ou funcionário junto ao *Cade* para denunciar e/ou confessar a prática ilícita e auxiliar nas investigações. Quem *primeiramente* preencher tais requisitos terá direito aos benefícios deste programa que garante imunidade total ou parcial nas esferas administrativa e criminal, consoante o caso concreto, ou ainda, redução de um a dois terços das penalidades administrativas aplicáveis.

---

<sup>132</sup> CADE – Guia Compliance acessado em: <http://www.cade.gov.br/imagens/guia-de-compliance.png/view>

- b) *Termos de Compromisso de Cessação (TCC)*: esta ferramenta possui o mesmo *condão* do *programa de leniência*, porém, nos casos em que o denunciante não seja o “primeiro da fila”, já não há possibilidades de adesão aos benefícios deste programa; porém, o TCC também oferece vantagens aos demais colaboradores (por *ordem de chegada*) que contribuam nas denúncias das práticas ilícitas da empresa. Sua celebração com a *Superintendência-Geral do Cade* em fase inicial de investigações assegura a redução de eventuais multas aos propositores do TCC, conforme o disposto na Resolução nº 5/2013<sup>133</sup>.
- c) *Consultas*: tal instrumento visa facilitar os pedidos de consulta às empresas aderentes ao *compliance* na medida em que o artigo 9º, §4º da LDC autoriza o Tribunal do *Cade* a responder questões acerca da interpretação da norma concorrencial e de práticas concorrenciais já correntes ou em fase de planejamento. Caso o entendimento do Tribunal seja no sentido da licitude das medidas questionadas na consulta, tal decisão será vinculante pelo prazo de cinco anos, além de impedir a retroatividade de novas interpretações posteriores que ensejem a aplicação de penalidades para as medidas que forem objeto desta consulta. Sendo o entendimento do Tribunal no sentido da ilicitude da conduta objeto da consulta, também há benefícios à empresa no sentido de futuras investigações acerca destas condutas caso já estejam em andamento, bem como pela oportunidade de não dispender esforços na execução de alguma operação tida pelo Tribunal como ilícita.
- d) *Dosimetria da pena*: este efeito possui um caráter atenuante diante de eventuais penalidades aplicadas pelo *Cade* que

---

<sup>133</sup> Aprova a Emenda Regimental nº 01/2013, que altera a seção referente ao Compromisso de Cessação

podem ir desde o afastamento de certas proibições até uma redução significativa do valor da multa aplicável. O *Cade*, ao aplicar as sanções, deve prestar obediência ao disposto no artigo 45 da LDC, que estabelece fatores a serem observados na dosimetria da pena, como a boa-fé do infrator, o grau de lesão à livre concorrência, à economia nacional, aos consumidores ou a terceiros, os efeitos econômicos negativos produzidos no mercado, e a reincidência.<sup>134</sup> Em suma, a adoção de um programa de *compliance* pode ser considerada como uma evidência de boa-fé da empresa infratora perante o Tribunal, beneficiando-a. Ressalte-se contudo, que é de ônus exclusivo da empresa investigada a comprovação da adoção do *compliance*, bem como de outras medidas combativas às práticas anticoncorrenciais incorporadas em suas políticas de administração interna.

Portanto, o programa de *compliance* mostra-se como uma eficaz ferramenta de combate às práticas anticoncorrenciais, pois surge de uma iniciativa das próprias empresas, ressalvada sua autonomia tanto na implementação quanto na supervisão, sem intervenção direta da administração pública na estrutura e funcionamento do programa.

Para além, pensamos que muitos sistemas fiscais podem e devem reformular suas estruturas no tocante a sua atuação investigativa, bem como na liquidação e cobrança de impostos, resguardando o bom funcionamento da economia e o interesse público por meio da *justiça fiscal* e não por reajustes sistemáticos que acabam por gerar um ciclo vicioso de fuga de capitais e demais fraudes.

---

<sup>134</sup> LEI Nº 12.529, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011 acessada em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)

Art. 45. Na aplicação das penas estabelecidas nesta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a gravidade da infração;

II - a boa-fé do infrator;

III - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

IV - a consumação ou não da infração;

V - o grau de lesão, ou perigo de lesão, à livre concorrência, à economia nacional, aos consumidores, ou a terceiros;

VI - os efeitos econômicos negativos produzidos no mercado;

VII - a situação econômica do infrator; e

VIII - a reincidência.

Jared Bernstein<sup>135</sup> propõe uma reflexão acerca de sistemas fiscais alternativos pautados por alguns critérios como a *Resistência Territorial*, levando-se em consideração casos de operações internacionais em que vigore acordos de dupla tributação, nos termos da Convenção Modelo da OCDE<sup>136</sup>, onde o *Estado de Residência* garante isenção ou crédito tributário ao sujeito passivo da transação em face aos rendimentos sujeitos à retenção no *Estado da Fonte*. Isto garantiria maior resistência ao sistema, pois reduz tanto a parte creditada da operação quanto a isenta. Tal modelo fora proposto tendo em vista as transações entre multinacionais.

Um outro modelo alternativo proposto é o *Tax Deferral Rules*, considerando um grupo de entidades que desempenhem atividades econômicas equivalentes em que se habilite a detenção de ativos em país estrangeiro, alocando-os em um Estado de tributação mais benéfica para o grupo, mantendo-se entre si um 'estado' de *compliance*.

A terceira proposta é denominada por *Sales Apportionment*, onde a tributação de uma empresa é aplicada em caráter universal pelo cálculo dos lucros atrelada à porcentagem de vendas realizadas em determinado país, independente das vantagens ou desvantagens fiscais ali existentes. Em termos econômicos, tal sistema poderia gerar crises de exportação para países com políticas fiscais menos atraentes.

Há ainda outros cenários passíveis de conjecturas no contemporâneo desafio de conter e combater os crimes fiscais, sendo estas sugestões aqui expostas *numerus apertus* em um vasto rol de nomenclaturas, conceitos, normas, jurisprudências e sistemas que abarcam a evasão fiscal e outros delitos afins.

---

<sup>135</sup> BERNSTEIN, Jared. "Stopping the International Tax Avoidance: What Are The Best Alternatives?" APUD AVELINO, Carlos Alberto Rosa. "Meios alternativos de combate à evasão fiscal: uma perspectiva *sticks and carrots*". Universidade de Lisboa, 2016, p. 120 e ss.

<sup>136</sup> OCDE, 2000/2005 – Convenção Modelo: Convenção entre o (Estado A) e o (Estado B) em matéria de imposto sobre o rendimento e sobre o património. Acessado em: [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/479C17F1-84B8-45F8-8056-73B300425BAD/0/CDT\\_Modelo\\_OCDE.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/479C17F1-84B8-45F8-8056-73B300425BAD/0/CDT_Modelo_OCDE.pdf)

## CONCLUSÃO

Diante de tantos desafios ora impostos por divergências doutrinárias, ora por divergências terminológicas, passando por inúmeras alterações legislativas e conceituais no decorrer do tempo, a evasão fiscal permanece sendo um complexo problema a se debater e combater.

Acompanhamos no decorrer deste trabalho a evolução do Direito Penal Econômico, seus traços característicos e suas transformações em âmbito jurídico e social que contribuíram para sua atual configuração.

Acontecimentos de relevância histórica como a Primeira e Segunda *Grandes Guerras*, passando pela “*Grande Depressão*” em 1929, marcaram profundas transformações na configuração geopolítica e econômica global, que trouxeram avanços significativos em matéria penal e geraram releituras acerca do papel intervencionista desempenhado pelo Estado, sendo esta época considerada como a “Era de Ouro” do Direito Penal Econômico.

Analisamos o *declínio* do Direito Penal Econômico no pós-guerra em razão do movimento de “*despenalização*” suscitada pela doutrina e pelo debate social, que culminou com sua transição para o sistema sancionatório administrativo, de amplo viés regulatório e sanções de caráter pecuniário.

Apontamos também a década dos anos 1980 como crucial para o ressurgimento da doutrina econômica liberal, que desencadeou um movimento global marcado pela livre iniciativa privada e diminuta intervenção estatal, culminando com a desregulamentação do mercado. Tal momento veio a acarretar reformulações e desafios acerca das políticas criminais resultantes das novas modalidades de ilícitos econômicos.

Reascendeu-se na doutrina o debate da *despenalização* dos delitos econômicos como forma de conter a *hipertrofia* ocasionada nos Códigos Penais devido seu caráter abrangente herdado dos tempos do Estado sancionador. O papel do *bem jurídico* assume especial relevância no estudo dos crimes econômicos a fim de reformular os objetos de tutela da esfera penal e sua delimitação jurídica, majoritariamente pautados por princípios constitucionais.



Na atual conformação socioeconômica e geopolítica que experimentamos, primordialmente a partir do início da década de 1990, o Estado passa a assumir um papel mais regulatório e menos sancionador, de forma a mediar os interesses privados sem, entretanto, prejudicar o interesse público e o regular funcionamento da economia.

Como sequência do movimento de despenalização do Direito Penal Econômico, o Estado, sob sua renovada *veste* regulatória, agora desempenha por meio do Direito Administrativo (contraordenacional) o controle e combate das práticas econômicas ilícitas. Através de mecanismos modernos, como a *corporate governance* e as regras de *compliance*, o Estado agora delega sua função supervisora para a iniciativa privada e agências estatais que regulamentam e preveem sanções de cunho contraordenacional em matéria econômica.

O Direito Penal Fiscal também se mostrou um campo profícuo na pesquisa e enquadramento da evasão fiscal, enquanto ciência e matéria atinente à arrecadação tributária, que gera repercussões diretas na economia através da percepção do imposto e das relações jurídicas entre o poder público e particulares.

A autonomia do Direito Fiscal é aceita pela doutrina, embora sua relação com outros ramos do direito também seja tida como indispensável, sobretudo em relação ao Direito Constitucional, que rege os procedimentos de criação e o âmbito das normas tributárias, bem como ao Direito Administrativo, do qual aproveita-se o Código de Procedimento Administrativo como legislação complementar à Lei Geral Tributária e também como norma supletiva em relação ao Código de Procedimento Tributário.

No aspecto sancionatório, o Direito Penal Fiscal é analisado sob uma perspectiva dualista a respeito do bem jurídico tutelado, sendo a primeira concepção de caráter mais amplo, atinente à proteção de um sistema econômico singular, e a segunda de viés coletivo, pela aglutinação de bens jurídicos supra-individuais que visa a *confiança no funcionamento dos mecanismos e instituições do sistema econômico* pela percepção dos contribuintes.

Entende-se também que o Direito Penal Fiscal atua de forma instrumental a garantir que as políticas fiscais ofereçam suporte às políticas econômicas do Estado.

Na medida em que se observa o nexo causal entre a arrecadação tributária e os fins do Estado na gestão financeira de seus recursos, os crimes fiscais podem ser

considerados como verdadeiros crimes econômicos em sentido estrito. Neste aspecto, o delito fiscal seria uma espécie do gênero delito econômico.

Em seguida, fizemos uma breve análise do percurso histórico dos crimes fiscais e sua evolução legislativa no ordenamento português, onde a partir do século XIX as infrações fiscais aduaneiras foram classificadas pelo ordenamento positivo como sendo de natureza criminal ou de natureza administrativa, à semelhança da controvérsia existente no âmbito do Direito Penal Econômico.

A seguir, realizamos uma análise introdutória conjuntural acerca da evasão fiscal enquanto um problema global, mas que também repercute nas esferas econômicas e sociais do Estado.

O conceito da evasão fiscal parte do *princípio da economia*, onde a *poupança fiscal* ocupa lugar de destaque no planejamento financeiro de pessoas físicas e coletivas. A partir disto, identificou três vias possíveis para o alcance deste fim, que pode se dar por uma conduta *intra legem*, *extra legem* ou *contra legem*. Identificamos com base na doutrina e apontamos suas diferenças mais marcantes, levando-nos a concluir que se trata a evasão fiscal de uma conduta *extra legem*.

Investigamos também alguns fatores que ensejam a prática da evasão fiscal a partir de critérios psicológicos, socioeconômicos e políticos. Causas referentes à lógica psicológica inata do ser humano ao mensurar a compensação entre bônus x ônus, passando por questões sociais e financeiras que se ramificam para outras questões como nível de escolaridade, acesso a informação, ambiente social, etc. Até mesmo a percepção do contribuinte no sentido político da aplicação dos recursos para melhoria de condições materiais e sociais, passando-se ainda por questões de cunho ideológico.

Após as causas, sucedem-se as consequências, objeto de investigação subsequente que apontou os desafios encontrados por Portugal e outros países na prevenção e combate à fraude e evasão fiscal sobretudo no âmbito da Comissão Europeia, que estabeleceu entre seus membros o *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, realizando avaliações periódicas acerca da competitividade fiscal e econômica dos países em âmbito internacional, analisando fatores que contribuem para o baixo desempenho nestas áreas e prevendo sanções a serem aplicadas para metas de compromisso não alcançadas.

Como consequência de tais metas, Portugal criou o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – CIRC, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – CIRS, numa tentativa de melhor regular a aplicação dos tributos, bem como conter a constante fuga fiscal.

No caso Português, duas consequências primordiais foram identificadas: a primeira remete-se aos sucessivos reajustes tributários promovidos pelo governo a fim de compensar a inadimplência de parte dos contribuintes; quanto maior seja a fuga de capitais, maior será o reajuste, ocasionando um verdadeiro ciclo. Outra consequência relevante se dá pela baixa competitividade fiscal que o país oferece quando realiza tais reajustes tributários, afastando potenciais investidores econômicos e parcerias para projetos com outros países.

A informalidade da economia aparece com grande destaque no estudo “*Portugal 2010: Acelerar o crescimento da produtividade*”, publicado pelo Ministério da Economia em 2003 em parceria com a *McKinsey & Company e McKinsey Global Institute* como consequência da baixa arrecadação fiscal e baixa especialização que enfraquece o país no cenário internacional.

Como consequência do largo fluxo de capitais deslocado anualmente, originaram-se os *paraísos fiscais*, conceituados como países e territórios que dispõem de uma branda jurisdição referente a investimentos estrangeiros de grandes aportes financeiros, além de um sistema legislativo e administrativo que inibem ao todo ou em parte a cobrança dos tributos que são cobrados regularmente em outras jurisdições.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou um relatório em 1998 com critérios para identificar *paraísos fiscais*, bem como recomendações a seus membros no sentido de prevenção e combate às práticas fiscais anticoncorrenciais.

Foram identificadas três características fundamentais para a determinação de *paraíso fiscal*, a ausência efetiva da troca de informações, ausência de atividades econômicas substanciais, e, por fim, a ausência de transparência.

Em sede de cooperação judiciária para a prevenção e combate à evasão fiscal pontuamos iniciativas importantes, como o Grupo de Atividades Financeiras (GAFI), organismo internacional que auxilia países no combate aos crimes de branqueamento de capitais e terrorismo, por meio de resoluções, relatórios e parcerias em operações.

A Conselho da Europa também representa uma força aliada e editou em 1999 a *Convenção Penal sobre corrupção*, onde propõe a uniformização dos procedimentos acerca das medidas, acompanhamento, cooperação internacional e informações a respeito de crimes de corrupção.

Como exemplo paradigmático, utilizamos como '*pano de fundo*' o caso dos *Panama Papers*, já reconhecido como a maior fuga de informação sigilosa da história, no qual deflagrou-se um colossal esquema de corrupção envolvendo empresas fantasma *offshore* no intuito de ocultar diversos crimes, como o tráfico de estupefacientes, de seres humanos, financiamento de regimes totalitários, ações terroristas, branqueamento de capitais, além da evasão fiscal.

A estimativa de que os *paraísos fiscais* são responsáveis pela fuga fiscal anual de aproximadamente 1 trilhão de euros dos cofres da União Europeia obrigaram a Comissão Europeia a criar regras fiscais mais rígidas para coibir as práticas de fraude e evasão fiscais.

Diante de cifras tão significativas, por fim, sugerimos neste trabalho, como uma pequena forma de contributo científico/ acadêmico, alternativas para a investigação e exploração destas problemáticas atinentes à fraude fiscal, sobretudo à evasão fiscal.

Examinamos com o grau de minúcia que nos foi possível, mecanismos como os programas de *compliance*, instrumento da boa governança corporativa, que visa a preservação e a melhoria do ambiente concorrencial por meio de políticas de conscientização interna e regras operacionais que representem os valores da empresa pautados pela ética e boa-fé, cujo objetivo seja a construção de um cenário comercial mais probo e transparente para as próprias empresas, seus parceiros e consumidores.

Em sequência, examinamos sucintamente algumas formas alternativas de sistemas fiscais com vistas a sugerir uma reflexão acerca de novas configurações que se adaptem ao ordenamento jurídico português, bem como da comunidade internacional em um intercâmbio de ideias e práticas que auxiliem no combate aos crimes fiscais.

Por fim, entendemos que a conscientização é o primeiro passo para compreender a real função dos tributos na conformação social que experimentamos a nível doméstico e estrangeiro. São as normas tributárias, basилadas pelo texto constitucional, o plano-base para a estruturação econômica do Estado, e sua atuação

depende em grande medida da contribuição dos utentes para seu pleno desenvolvimento.

Todavia, as pessoas coletivas são também partes integrantes do tecido social abrigado pelo Estado e também devem cumprir com suas obrigações fiscais, sobretudo em um cenário globalizado no qual as empresas desempenham um papel cada vez mais crucial na economia.

É vital que a transparência e troca de informações, a vigilância, a cooperação, a ética e sobretudo a justiça sejam os guias de uma comunidade global mais harmônica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de. *Comentário do regime geral das contraordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Universidade Católica Editora, 2011.

AVELINO, Carlos Alberto Rosa. *Meios alternativos de combate à evasão fiscal: uma perspectiva “sticks and carrots”*, Universidade de Lisboa, Dissertação de mestrado, 2016.

BINDING, Karl apud ANDRADE, Manuel da Costa. *Consentimento e acordo em Direito Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CAEIRO, Pedro. In *Liber Discipulorum* para Jorge Figueiredo Dias: *A Decisão-Quadro do Conselho, de 26 de junho de 2001, e a relação entre a punição do branqueamento e o facto precedente: Necessidade e oportunidade de uma reforma legislativa*. Coimbra Editora, 2003.

CORREIA, Eduardo. *Direito penal e direito de mera ordenação social*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. 49, 1973.

FERNANDES, Paulo Silva. *Globalização, sociedade de risco e o futuro do direito penal: panorâmica de alguns problemas comuns*. Coimbra: Almedina, 2001.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. & COSTA ANDRADE, Manuel da. *Problemática Geral das Infracções Contra a Economia Nacional*, Lisboa, 1977.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *O Direito Penal Económico entre o passado, o presente e o futuro*, in RPCC: Revista Portuguesa de Ciência Criminal. ano 22. Coimbra Editora. abril-junho, 2012.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. In *“O papel do direito penal na proteção das gerações futuras”*, Boletim da Faculdade de Direito. Volume Comemorativo do 75º Tomo, Coimbra, 2003.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Direito Penal e estado de direito material*. Revista de Direito Penal. Coimbra, 1982.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Direito penal: parte geral: tomo I: questões fundamentais: a doutrina geral do crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Questões fundamentais do Direito Penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.

KIST, Dario José apud LUISI, Luis. *O Tipo Penal, a Teoria Finalista da Ação e a nova legislação Penal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1987, p. 43 e seguintes. *in* Direito e Democracia - Bem Jurídico-Penal: Evolução histórica, conceituação e funções. Vol. IV, nº 1, Canoas, 1º semestre, 2003.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção e Direito Penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

MACHADO, Jónatas & COSTA, Paulo Nogueira da. *Curso de Direito Tributário*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

MACHADO, Jónatas & COSTA, Paulo Nogueira da. APUD. SUNSTEIN, Cass R. “*A Behavioral Approach to Law and Economics*”, Cambridge, 2000.

MALAN, Diogo. *Considerações sobre os crimes contra a Ordem Tributária. Fundamento político-criminal dos crimes contra a Ordem Tributária*.

MARTÍN, Luis Gracia. *Globalização Econômica e Direito Penal in* PRADO, Luiz Regis; DOTI, René Ariel. *Direito penal econômico e da empresa*. Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINS, Antônio Carlos. *Simulação na Lei Geral Tributária e Pressuposto do Tributo em contexto de fraude, evasão e planeamento fiscal*. Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

MELO, Ari Kardec Bosco de. *Direito penal econômico: Origem do Direito penal econômico. Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 2, n. 3, 1981.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 12ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. *Fiscalidade*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

REALE JÚNIOR, Miguel *in* PRADO, Luiz Regis & DOTTI, René Ariel. *Direito penal econômico e da empresa*. Revista dos Tribunais, 2011.

ROXIN apud LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Teoria Constitucional do Direito Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

SAAVEDRA, Giovani A. *Reflexões iniciais sobre criminal compliance*, In Boletim IBCCRIM. São Paulo: IBCCRIM, ano 18, n. 218, janeiro de 2011.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *O crime de colarinho branco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Tutela penal dos interesses difusos*. Editora Atlas, 2000.

SOUSA, Jorge Lopes de. SANTO, Manuel Simas. *Regime Geral das Infracções Tributárias – Anotado, Áreas*, 4ª edição, 2010, p. 64.

SUTHERLAND, Edwin. *White-collar crime: The uncut version*. Reimpressão. New Haven: Yale University Press, 2002.