

Conferência: A Justiça e o Interesse Público

“O Ministério Público e o combate à fraude e à evasão fiscal”

I.

A globalização do fenómeno da fraude e da evasão fiscal obrigou a que fossem encontradas novas formas de combate a esta criminalidade e, nesta medida, a que também a Justiça se reinventasse visando uma maior eficácia na respetiva abordagem preventiva e repressiva.

O virar do século acentuou a consciência sobre a imperiosa necessidade de luta eficaz contra a criminalidade económica e financeira, associada, muitas vezes, a fenómenos corruptivos, alvo da atenção de variadas instâncias e instituições nacionais e internacionais.

Os continuados escândalos financeiros e os milhões de prejuízos associados impulsionaram, e continuam a convocar, a necessidade de criação de um novo quadro normativo visando a prevenção, o combate e a repressão desta criminalidade, reconhecidos que são os efeitos nefastos que tais condutas causam, transversalmente, na sociedade e no Estado, pondo em causa princípios basilares de um Estado de direito.

Por isso, é com particular regozijo que saúdo mais esta iniciativa que reúne, num mesmo espaço de debate, diversas áreas do saber, diversas entidades com responsabilidades da maior relevância neste âmbito e, bem assim, a sociedade civil, sem o contributo da qual o combate a este fenómeno se tornará, sem dúvida, mais difícil.



II.

A fraude e a evasão fiscal determinam um prejuízo para o Estado Português que tem sido estimado em valor superior a 25% do PIB.¹

Conforme o Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia, de 5 de setembro de 2019, os países da União Europeia perderam 137 mil milhões de euros de receitas do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) no ano de 2017.²

Mais recentemente, o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia, de 3 de setembro de 2020 (conhecido como Relatório PIF), estimou que estejam envolvidos em irregularidades fraudulentas detetadas do lado da receita – o que não significa que sejam as reais mas apenas as detetadas – perto de 80 milhões de euros, montante financeiro que diminuiu significativamente, cerca de 40%, relativamente aos valores identificados nos últimos cinco anos, entre 2015 e 2019.³

A fraude e a evasão fiscal, sobretudo a corporativa, a empresarial, aliadas a fenómenos corruptivos, também no setor privado, afetam de forma avassaladora o desenvolvimento de cada país e, por conseguinte, o desenvolvimento a um nível global.

¹ Fonte: Observatório de Economia e Gestão de Fraude. Em 2013 representou 26,81% do PIB oficial. Estudos, *Economia Não Registada – Índice 2013*, disponível em <https://obegef.pt/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/ApresentacaoIndice2013.pdf>. Em 2015 passou a representar 27,29% do PIB correspondendo a 48993 milhões de euros – suportaria o orçamento do Ministério da Saúde durante cinco anos. *Peso da Economia Não Registada em Portugal*, Óscar Afonso, OBEGEF, disponível em <https://obegef.pt/wordpress/?p=28720>.

² Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_5511

³ Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f42cad5-eddf-11ea-991b-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF



Falamos de uma economia ilegal global, absolutamente à margem da lei no processo produtivo, na venda e na distribuição, reportada a atividades não necessariamente classificadas como ilegais mas que não são contabilizadas para evitar o pagamento de impostos e de contribuições.

Não se trata somente de uma economia informal decorrente de alguma marginalização, esta muitas vezes associada a fenómenos de pobreza e de sobrevivência, mas de formas planificadas de atuação ao nível internacional.

Setores fundamentais do tecido económico substituíram atuações que vinham sendo, não raras vezes, encaradas com complacência e denominadas como de gestão fiscal otimizada ou de planeamento fiscal criativo.

E fizeram-no através da adoção de comportamentos fraudulentos mediante manipulações da contabilidade e dos relatórios financeiros, manipulações dos preços em razão do imposto a suportar, subfaturação ou sobrefaturação em operações internacionais, constituição e utilização de empresas fantasma através das quais operam transações ou são prestados alegados serviços fictícios, numa multiplicidade e variedade de esquemas que em muito superam a realização de transações económicas sem fatura.

Para além da evidente redução das receitas fiscais, condicionante do reinvestimento e da redistribuição da riqueza, tais atuações provocam gravíssimas distorções na concorrência entre empresas, geram a desconfiança, lançam a ideia de impunidade.

Perde-se a solidariedade. Desconhece-se a ética. Reivindicam-se direitos sem o cumprimento de deveres.



Prejudicam-se as gerações futuras que se verão privadas de recursos e hipotecadas pela dívida pública contraída.

III.

Os primeiros anos deste século foram profícuos ao nível legislativo, tendo proporcionado à Justiça um novo modelo de atuação, um desafio cuja concretização tem sido perseguido pelo Ministério Público.

Atentas as cruciais responsabilidades que lhe incumbem no efetivo funcionamento do sistema de prevenção e de repressão criminal, o novo quadro legislativo foi abraçado, com uma acrescida exigência e empenho funcional, que obrigou à sua própria reestruturação.

A natureza e as características do Ministério Público e a sua posição no sistema judicial colocam-no, pois, numa posição decisiva no combate à fraude e à evasão fiscal.

O conjunto vasto das suas atribuições e competências desenvolve-se em todas as jurisdições onde atua, sujeito ao princípio da legalidade, visando a proteção de princípios fundamentais dos cidadãos e do Estado de direito.

Assinala-se a sua particular responsabilidade enquanto titular do exercício da ação penal mas também as suas competências no âmbito da jurisdição tributária.

Na Jurisdição Tributária o Ministério Público tem competência para intervir em todos os processos judiciais na defesa da legalidade, na promoção do interesse público e na representação de ausentes, incertos e de incapazes. Cabe-lhe a representação do Estado coletividade, de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e do interesse público.

Competências que exigiram, e continuam a exigir, também nesta área de jurisdição, um Ministério Público atento, ativo, especializado e articulado, designadamente ao nível da imprescindível partilha de informação entre esta jurisdição e a jurisdição penal por forma a garantir uma intervenção coerente e uniforme desta magistratura, contrariando-se propósitos dilatórios que em muito ultrapassam o regular exercício do direito de defesa.

Foi, no entanto, no âmbito das suas competências enquanto titular da ação penal, e perante o grau de complexidade e globalização da atuação dos agentes do crime, que a intervenção do Ministério Público no combate à fraude e à evasão fiscal se redefiniu, num processo evolutivo que tem vindo a ser prosseguido a diversos níveis organizativos, e que ainda não se deu por terminado, antes se procurando permanentemente aperfeiçoar a nível interno e na cooperação e interação reflexiva e operacional com entidades externas.

As novas exigências de combate à criminalidade económica e financeira determinaram, como já se aflorou, uma completa reorganização do Ministério Público, iniciada pela Lei nº 60/98, de 27 de agosto, que introduziu alterações no seu Estatuto.

Foi, assim, criado, na dependência da Procuradoria-Geral da República, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal - DCIAP (artigo 9º do EMP) como *“um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente*



organizada ou de especial complexidade” (artigo 46º nº 1 do EMP⁴), que viria a ser instalado pela Portaria nº 386-B/99, de 25 de maio.

Compete a esse Departamento Central a coordenação da direção da investigação, entre outros, dos crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, branqueamento de capitais, infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada ou de dimensão internacional ou transnacional e, bem assim, o exercício da ação penal relativamente aos crimes em causa (entre os demais elencados no respetivo preceito legal) quando a atividade criminosa ocorra em comarcas de diferentes distritos judiciais ou, quando essa competência seja deferida por despacho do Procurador-Geral da República, relativamente a crimes que, pela dispersão territorial, pela manifesta gravidade ou especial complexidade da atividade criminosa justifiquem a direção concentrada da investigação.

Compete também ao DCIAP a realização das ações de prevenção previstas na lei, designadamente as relativas aos crimes de branqueamento de capitais e aos crimes abrangidos pela Lei 36/94 (artigo 47º nº 4 do E.M.P.⁵).

Vêm sendo dirigidos pelos magistrados deste Departamento Central, com evidentes e conhecidos resultados no combate à fraude e à evasão fiscal, diversos inquéritos que têm permitido recuperar avultadíssimos ativos financeiros.

Foram criados Departamentos de Investigação e Ação Penal nas sedes de cada Distrito Judicial, aos quais, para além do mais, foi cometida a competência de direção do inquérito e exercício da ação penal pelos crimes de branqueamento de capitais, corrupção e conexos, infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada ou de

⁴ Da Lei 60/98, atualmente artigo 58.º do atual Estatuto, Lei nº 68/2019, de 27.08

⁵ Artigo 58.º n.º 4 da Lei 68/2019, de 27.08

dimensão transnacional ou internacional, quando a atividade criminosa ocorra em diferentes círculos do mesmo distrito judicial (artigos 70º e 73º do E.M.P.⁶).

Pela primeira vez, o Ministério Público viu-se dotado de estruturas capazes de assegurar uma maior capacidade de atuação e de resposta nesta área, estruturas estas que gradualmente têm vindo a introduzir alterações à sua própria organização interna, adaptando-se, a cada momento, às concretas necessidades e exigências de especialização.

Esta tendência saiu reforçada com as alterações introduzidas no Novo Estatuto do Ministério Público, pela Lei nº 69/2019 de 27 de agosto, que adaptou a estrutura do Ministério Público ao novo mapa judiciário, e reforçou o propósito e a necessidade de existência de estruturas especializadas em concretas áreas, nomeadamente, na área das tecnologias e sistemas de informação, na cooperação judiciária e relações internacionais, na criação de gabinetes de coordenação nacional, entre os quais, o Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos com competência em matéria cível, administrativa e fiscal.

Para além das estruturas que já foram mencionadas, a Procuradoria-Geral da República dispõe de um Núcleo de Assessoria Técnica que assegura o apoio ao Ministério Público, em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários. Este Núcleo de Assessoria Técnica integra especialistas com formação científica e experiência profissional nestas matérias, intervindo a solicitação expressa dos magistrados e constituindo-se como um valiosíssimo recurso, não obstante o respetivo quadro se encontrar deficitário em razão das necessidades que se evidenciam.

⁶ Artigo 71º da Lei nº 68/2019, de 27.08



Em Portugal, os crimes fiscais e contra a segurança social têm integrado, nas diversas leis de Política Criminal, o elenco de crimes de prevenção e de investigação prioritária⁷ - como é o caso da Lei nº 55/2020 de 27 de agosto atualmente em execução para o biénio 2020-2022.

Competindo também ao Ministério Público a execução das prioridades e orientações de política criminal definidas pelas Leis sobre Política Criminal⁸, as Diretivas emitidas ao abrigo daquelas Leis têm, progressivamente, acentuado a definição de orientações destinadas à investigação dos crimes fiscais e contra a Segurança Social.

A título de exemplo, a Diretiva 1/21, de 4 de janeiro, definiu concretas orientações⁹ para os magistrados do Ministério Público, também vinculativas para os Órgãos de Polícia Criminal que coadjuvam o Ministério Público na investigação¹⁰, destinadas a promover a celeridade e eficácia da investigação, desde logo com a adoção de *mecanismos e procedimentos de articulação em especial coordenando a intervenção com outros procedimentos administrativos ou jurisdicionais associados à mesma realidade, designadamente com os serviços inspetivos e de investigação da Autoridade Tributária e Aduaneira e do Instituto da Segurança Social e com outras jurisdições onde estejam pendentes processos envolvendo a mesma situação fática, em especial com o Ministério Público junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como a ponderação da conveniência de constituição de equipas de investigação ao abrigo do artigo 41º do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) ou do art.º 18º n.º 1 a) da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, de acordo com a complexidade da investigação e as exigências decorrentes do seu grau de especialização.*"

⁷ Lei nº 38/2009, de 20 de julho (biénio 2009/2011), Lei nº 72/2015 de 20 de julho (biénio 2015-2017), Lei nº 96/2017 de 23 de agosto (biénio de 2017-2019), Lei nº 55/2020 de 27 de agosto (biénio 2020-2022).

⁸ Artigo 11.º da Lei-Quadro de Política Criminal, Lei nº 17/2006, de 23 de maio.

⁹ Ponto I, subpontos M/N

¹⁰ Ponto VII da Diretiva



Nas investigações mais complexas, a necessidade de articulação tem determinado a constituição de Equipas Mistas comportando vários Órgãos de Polícia Criminal, destacando-se a cooperação entre a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Polícia Judiciária, mas também a cooperação com a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Marítima, entre outros.

No plano internacional e em particular, no plano europeu, acompanharam estas mudanças e exigências, a criação de novos mecanismos de cooperação judiciária em matéria penal.

IV.

A existência de estruturas organizadas em específicas áreas jurídicas, nomeadamente na área criminal, é por nós vista como um fator decisivo no combate à fraude.

Trata-se de um realidade complexa, de um fenómeno que se encontra longe da estrita relação entre o Estado/Fazenda e o contribuinte e que acarreta prejuízos de dimensões muito consideráveis, deturpa a realidade económica e depaupera o Estado, provocando danos irreparáveis no tecido social que o compõe.

Novas abordagens especializadas surgem como essenciais para o combate à fraude, não se querem isoladas, estanques, antes articuladas, coerentes, céleres e eficazes.

Noutra perspetiva de intervenção, que temos por crucial, não poderão deixar de se assinalar os esforços que têm vindo a ser feitos em sede de apreensão e perda de vantagens decorrentes de atividades criminosas (“recuperação de ativos”).

Atualmente, o ponto fulcral da discussão no direito penal tem vindo a ser deslocado, a nível internacional, da restrição da liberdade pessoal para a privação dos lucros derivados da atuação criminosa – que configura a reação sancionatória com maior potencial dissuasor da atuação dos efetivos ou potenciais criminosos.

Destacamos também aqui uma nova área de atuação do Ministério Público desenvolvida quer no quadro interno quer ao nível de cooperação internacional, em diversos projetos em que tem participado.

A investigação patrimonial e financeira visando o confisco das vantagens do crime deve assumir uma vocação internacional, motivada precisamente pela constatação que, num mundo globalizado, onde o crime não conhece fronteiras, os diversos Estados deverão criar mecanismos de cooperação nas diferentes fases e vertentes do processo criminal, eliminando as perspetivas de existência de portos de abrigo para as vantagens do crime.

V.

Termino esta intervenção convocando, precisamente, um propósito de articulação com todas as estruturas e organismos que, na prossecução dos seus objetivos, se deparam com esta realidade.

Articulação não é um sinónimo de interferência mas o reconhecimento da existência do outro, das suas competências e da importância dos seus conhecimentos técnicos e especializados e dos contributos que poderão carrear para a eficácia de um combate que é de todos em prol de uma sociedade mais democrática, mas justa e mais igualitária.

O momento presente exige um combate enérgico à criminalidade económica e financeira onde se inclui a fraude e evasão fiscal, combate esse determinante para a reposição da credibilidade e da confiança nos próprios circuitos económicos, da ética e dos princípios estruturantes do Estado de Direito.

Reforçamos, neste momento, o nosso propósito de promoção de tais procedimentos de articulação com outros procedimentos administrativos associados a esta mesma realidade, com outras instâncias onde o fenómeno da fraude e da evasão fiscal esteja presente, de modo a efetuar uma abordagem coerente de casos pendentes.

Com a convicção de que com tais abordagens e concretas atuações se conferirá uma eficácia acrescida no combate preventivo e repressivo à fraude e evasão fiscal, recuperando-se, valores, direitos fundamentais e Justiça para as gerações vindouras.

Muito obrigada pela Vossa atenção.

Lisboa, 26 de outubro de 2021