



Universidade de Aveiro

Ano 2023

**DIANA SOFIA  
RESENDE FERREIRA**

**O EFEITO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE  
*WHISTLEBLOWING* NA CORRUPÇÃO E NA  
ECONOMIA PARALELA: O CASO DE FRANÇA,  
PORTUGAL E ESPANHA**



Universidade de Aveiro  
Ano 2023

**DIANA SOFIA  
RESENDE FERREIRA**

**O EFEITO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE  
*WHISTLEBLOWING* NA CORRUPÇÃO E NA  
ECONOMIA PARALELA: O CASO DE FRANÇA,  
PORTUGAL E ESPANHA**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Para o meu irmão, Eugénio.

## **o júri**

presidente

Prof. Doutor Gonçalo Alves De Sousa Santinha  
Professor Auxiliar com Agregação da Universidade de Aveiro

vogais

Prof. Doutor Luís Filipe De Oliveira Mota  
Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria

Prof<sup>a</sup>. Doutora Patrícia Catarina De Sousa E Silva  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

À minha orientadora, Professora Doutora Patrícia Silva, pelo incentivo, pelos comentários e disponibilidade no decorrer da realização desta dissertação.

À minha família, em especial à minha mãe, pelo apoio e amor incondicional.

Aos meus amigos e colegas de curso, por partilharem esta viagem comigo.

## palavras-chave

Corrupção, Economia Paralela, Denúncia, Denunciante, Mecanismos de combate à corrupção, Proteção de denunciantes

## resumo

Vários casos de corrupção, escândalos e transgressões na área política e empresarial foram levados ao conhecimento das autoridades e dos *media* através de denunciantes. Todavia, dados apresentados pelo Eurobarómetro em 2017 indicavam que 81% dos inquiridos que vivenciaram ou testemunharam casos de corrupção, não o reportaram. Esta dissertação pretende discutir o mecanismo de proteção de denunciantes (*whistleblowing*) como um potencial instrumento no combate à corrupção. Com base num período recente marcado pela criação e pelo fortalecimento das leis que protegem os denunciantes, esta dissertação visa verificar a existência de leis específicas desenvolvidas em três Estados membros da União Europeia (França, Portugal e Espanha), e como estas podem afetar os níveis de corrupção e de economia paralela nestes países. A estratégia comparativa permite verificar se um mecanismo específico – como a legislação sobre *whistleblowing* – comumente associado ao combate à corrupção, pode ter efeitos (ainda que não diretos) no combate à economia paralela. Para o período compreendido entre 2012 e 2022 (inclusive), os dados sugerem que a existência de uma lei específica que proteja os denunciantes tende a gerar um efeito negativo nos indicadores de corrupção e de economia paralela. Pelo contrário, este efeito não se nota quando a legislação do país não tem este mecanismo de proteção de denunciantes. Assim, os dados sugerem que mecanismos de proteção de denunciantes tendem a reduzir as perceções relativas à corrupção. Este efeito não parece estender-se aos níveis de economia paralela. Deste modo, embora corrupção e economia paralela possam estar associados, o mecanismo de proteção de denunciantes não parece ter um efeito direto nas dinâmicas de economia paralela. Assim, a robustez da legislação sobre *whistleblowing* é fundamental para o combate à corrupção.

**keywords**

Corruption, Shadow Economy, Whistleblowing, Whistleblower, anti-corruption mechanisms, whistleblower protection

**abstract**

Several cases of corruption, scandals and transgressions in the political and business areas were brought to the attention of authorities and the media through whistleblowers. However, data presented by Eurobarometer in 2017 indicate that 81% of respondents who experienced or witnessed cases of corruption did not report it. This dissertation intends to discuss the whistleblower protection mechanism as a potential instrument in the fight against corruption. Based on a recent period marked by the creation and strengthening of laws that protect whistleblowers, this dissertation aims to verify the existence of specific laws developed in three member states of the European Union (France, Portugal and Spain), and how these can affect the levels of corruption and the shadow economy in these countries. The comparative strategy makes it possible to verify whether a specific mechanism – such as legislation on whistleblowing – commonly associated with the fight against corruption, can have effects (though not direct) on the fight against the shadow economy. For the period between 2012 and 2022 (inclusive), the data suggest that the existence of a specific law that protects whistleblowers tends to generate a negative effect on the indicators of corruption and shadow economy. On the contrary, this effect is not noticed when the country's legislation does not have this mechanism to protect whistleblowers. Thus, the data suggest that manipulation of whistleblower protection tends to reduce perceptions of corruption. This effect does not seem to extend shadow economy levels. Therefore, although corruption and the shadow economy may be associated, the whistleblower protection mechanism does not seem to have a direct effect on shadow economy dynamics. Thus, the robustness of the legislation on whistleblowing is fundamental to the fight against corruption.

# Índice

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
1.1 ECONOMIA PARALELA: CONCEITO E DETERMINANTES.....	5
1.2 CORRUPÇÃO: CONCEITO E DETERMINANTES .....	8
1.3 RELAÇÃO ENTRE ECONOMIA PARALELA E CORRUPÇÃO .....	10
1.3.1 Teoria da Substituição.....	12
1.3.2 Teoria da Complementaridade .....	12
1.4 MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO .....	15
1.4.1 Mecanismos de combate à corrupção: o papel do <i>whistleblowing</i> .....	16
<b>2 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>21</b>
2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS .....	21
2.2 OBJETIVOS E QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO.....	22
2.3 CASOS SELECIONADOS E DELIMITAÇÃO TEMPORAL.....	23
2.4 ABORDAGEM METODOLÓGICA UTILIZADA .....	30
2.4.1 Variáveis de controlo, variável independente e variáveis dependentes .....	33
2.4.1.1 Variáveis de Controlo .....	33
2.4.1.2 Variável Independente.....	37
2.4.1.3 Variáveis Dependentes .....	37
<b>3 A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES.....</b>	<b>39</b>
3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS .....	39
3.2 VISÃO GLOBAL DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS SOBRE A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES ATÉ 2018 .....	40
3.2.1 Em França .....	40
3.2.2 Em Portugal .....	44
3.2.3 Em Espanha .....	48
3.3 O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA - A DIRETIVA EUROPEIA (UE) 2019/1937 .....	53
3.3.1 Transposição da Diretiva em França .....	58
3.3.2 Transposição da Diretiva em Portugal .....	61
3.3.3 Transposição da Diretiva em Espanha .....	63
3.4 SÍNTESE COMPARATIVA DA PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES EM FRANÇA, PORTUGAL E ESPANHA .....	65
<b>4 O IMPACTO DA LEGISLAÇÃO <i>WHISTLEBLOWING</i> NA CORRUPÇÃO E NA ECONOMIA PARALELA.....</b>	<b>71</b>



4.1	NA CORRUPÇÃO.....	72
4.2	NA ECONOMIA PARALELA.....	78
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>93</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>103</b>

# Índice de Ilustrações

## Tabelas:

Tabela 1 - O tamanho da economia paralela nos 27 Estados membros da UE (em % do PIB), no período de 2003 a 2022.....	24
Tabela 1 - O tamanho da economia paralela nos 27 Estados membros da UE (em % do PIB), no período de 2003 a 2022.....	25
Tabela 2 - Pontuação atribuída no Índice de Perceção de Corrupção aos Estados membros da UE, entre 2012 e 2022 .....	28
Tabela 3 - Índice de Perceção da Corrupção (CPI) em 2022 em França, Portugal e Espanha.....	30
Tabela 4 - Visão global das legislação nacional francesa no âmbito das medidas de Proteção de Denunciantes, até 2018.....	40
Tabela 5 - Visão global das legislação nacional portuguesa no âmbito das medidas de Proteção de Denunciantes, até 2018.....	44
Tabela 6 - Visão global das legislação nacional espanhola no âmbito das medidas de Proteção de Denunciantes, até 2018.....	48
Tabela 7 - Estado da Transposição da Diretiva Europeia a 31 de dezembro de 2022, em França, Portugal e Espanha. ....	65
Tabela 8 - Legislação específica sobre proteção de denunciante e combate à corrupção considerada para avaliação dos gráficos .....	66
Tabela 9 - Síntese da aplicação do Most Similar Systems Design (MSSD) para a variável dependente Corrupção, medida através do CPI. ....	75
Tabela 10 - Síntese da aplicação do Most Similar Systems Design (MSSD) para a variável dependente economia paralela, medida através da percentagem de economia paralela em percentagem do PIB .....	82

## Gráficos:

Gráfico 1 – Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em França, entre 2012 e 2022. ....	72
Gráfico 2 - Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em Portugal, entre 2012 e 2022.....	73
Gráfico 3 - Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em Espanha, entre 2012 e 2022.....	74
Gráfico 4 - Evolução da Percentagem de Economia Paralela função do PIB em França, entre 2012 e 2022.....	79
Gráfico 5 - Evolução da Percentagem de Economia Paralela função do PIB em Portugal, entre 2012 e 2022.....	80
Gráfico 6 - Evolução da percentagem de economia paralela função do PIB em Espanha, entre 2012 e 2022.....	81

## Índice de Anexos

Anexo I - Tabela: O método da diferença.....	103
Anexo II – Tabela: Cálculo das médias para o indicador <i>corrupção</i> , baseado nos valores do CPI.....	104
Anexo III - Tabela: Cálculo das médias para o indicador <i>economia paralela</i> , baseado nos valores apresentados por Schneider (2021), em percentagem do PIB.....	105

## Introdução

O estudo da relação entre corrupção e economia paralela aprofundou-se ao longo dos últimos anos (ver: Choi & Thum, 2005; Dreher & Schneider, 2010; Buehn & Schneider, 2012). Por se tratarem de fenómenos transversais a todas as sociedades, permanecem nas agendas das organizações internacionais (como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a União Europeia (UE) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI)) com o intuito de serem criadas soluções para diminuir a sua extensão e as suas consequências. Verifica-se, também, uma maior propensão por parte dos Estados no desenvolvimento de políticas e na colaboração com outras entidades, quer estes sejam outros Estados ou organizações internacionais.

A corrupção e a economia paralela tendem a ser vistas como problemas sociais e económicos, ao gerar ineficiências funcionais nas instituições públicas e privadas, no mercado de trabalho e na economia oficial. De uma forma geral, tendem a ser fenómenos associados a perdas de receitas fiscais e, não menos importante, tendem a fomentar a desconfiança dos cidadãos relativamente às instituições políticas (Marques, 2017:1;).

As investigações desenvolvidas que relacionam corrupção e economia paralela fazem-no, na sua maioria, com base numa perspetiva económica, ao avaliar o impacto da corrupção no crescimento ou diminuição do tamanho da economia paralela (Dreher & Schneider, 2006; Choi & Thum, 2005; Bayar et. al., 2018). No caso deste trabalho de pesquisa a análise será sobretudo feita com base na perspetiva jurídico-administrativa. Um dos objetivos principais deste estudo é compreender se um mecanismo específico desenhado para combater a corrupção, neste caso as leis específicas relativas ao *whistleblowing*, se reflete tanto na corrupção como economia paralela. Pretende-se compreender se a implementação de leis de proteção dos denunciadores afeta negativamente os índices de corrupção e, por extensão, os indicadores sobre economia paralela.

Esta investigação pretende, assim, estudar as leis específicas relativas à proteção de denunciantes (*whistleblowing*) e verificar se há evidências de este mecanismo se traduz numa melhoria dos fenómenos da corrupção e da economia paralela.

Com esta investigação o intuito é compreender a atual realidade em três Estados membros da UE: França, Portugal e Espanha. A esquematização das medidas relativas ao combate à corrupção irá permitir verificar em que instrumentos os países em questão têm investido no combate ao fenómeno da corrupção e, se essas medidas se têm refletido numa melhoria dos níveis de perceção em relação à corrupção e, em segundo lugar numa melhoria dos valores referentes à economia paralela. Isto permite oferecer uma contextualização ao estudo e a possibilidade de uma breve comparação entre os casos.

Os casos selecionados justificam-se, pela vinculação cultural da autora ao caso português, primeiro país selecionado para análise, e por uma questão de proximidade do modelo administrativo de tradição napoleónica dos restantes países, França e Espanha, em relação a Portugal. O ponto de partida para validar a escolha destes países, baseia-se em dois aspetos. Em primeiro lugar, analisa-se a dimensão de economia paralela (em percentagem do PIB) e, em segundo lugar, estima-se o Índice de Perceção da Corrupção (CPI), desenvolvido pela organização Transparency International. Os países localizados geograficamente no sul da Europa são percecionados como tendo níveis mais elevados de corrupção, no seio dos Estados membros que aderiram há mais tempo à União Europeia, sendo inclusive superados por Estados membros mais recentes no que respeita à perceção da corrupção<sup>1</sup>, medida através do CPI. O período selecionado para análise, entre 2012 e 2022 (inclusive) permite verificar se foram criados, implementados ou revistos mecanismos ao longo dos anos, de acordo com a medida concreta de combate à corrupção escolhida para estudar a relação com a economia paralela.

---

<sup>1</sup> Ver tabela 2.

No que concerne a estrutura do documento, a primeira parte destina-se à definição dos conceitos centrais de corrupção e de economia paralela, bem como uma introdução à questão da proteção de denunciantes (*whistleblowing*) – a medida eleita aprofundar o estudo das variáveis dependentes. Um segundo capítulo é dedicado à explicitação dos objetivos e da questão de investigação, bem como ao aprofundamento da metodologia a ser aplicada. Numa terceira parte, pretende-se identificar as leis relacionadas com a proteção de denunciantes no âmbito do combate à corrupção, em cada país, bem como fazer um enquadramento aos requisitos europeus provenientes da Diretiva (UE) 2019/1937, responsável por influenciar as leis em vigor no que concerne o *whistleblowing*. A quarta parte será dedicada à análise dos resultados decorrente da aplicação da metodologia comparativa em relação aos dois fenómenos – corrupção e economia paralela - e por uma breve síntese comparativa entre os países no que concerne estes indicadores.

Um último momento será dedicado a considerações finais e uma reflexão sobre as limitações e desafios encontrados ao longo do estudo. Os resultados principais apontam para a relevância da legislação específica sobre o *whistleblowing* sobretudo em relação à corrupção, ao melhorar as perceções em relação a este fenómeno. Relativamente à economia paralela, este efeito da legislação *whistleblowing* não aparenta ser tão evidente como o ocorrido com a questão da corrupção, pela possibilidade de outros fatores estarem a influenciar o aumento ou a diminuição da economia paralela num dado país. Contudo, embora esta ligação possa não se apresentar tão clara e depender do contexto estudado, não significa que as medidas específicas que concernem a proteção de denunciantes não afetem a economia paralela, porque se mantém a tese de que a corrupção é um aspeto que complementa a economia paralela.





# 1 Enquadramento Teórico

## 1.1 Economia paralela: conceito e determinantes

A natureza oculta das atividades informais dificulta a sua conceptualização e mensuração (Kelmanson, Kirabaeva & Medina, 2021: 72). Economia ilegal, economia informal ou economia subterrânea são alguns dos nomes pelos quais a economia paralela é conhecida. Todas estas designações referem-se a um tipo específico de atividades económicas que fazem parte da economia paralela. A economia paralela engloba todas as atividades não observáveis e, por essa razão, não contabilizadas. A economia paralela abarca todas as atividades não- oficiais, ocultadas das autoridades por razões institucionais, regulatórias e monetárias (Medina & Schneider, 2021). Medina & Schneider (2021:11) determinam a qualidade das instituições políticas, a fraca qualidade regulatória e a corrupção no Direito como razões de carácter institucional; o fardo burocrático e o quadro regulatório como determinantes na perspetiva da regulação e, por fim, o peso das taxas e contribuições para a segurança social como elementos monetários que contribuem para a ocultação de determinadas atividades.

De acordo com Schneider & Enste (2000) a complexidade na medição da economia paralela começa na dificuldade em conceptualizar o conceito. Para Schneider & Enste (2000) a economia paralela é entendida como todas as atividades económicas que seriam reportadas a autoridades tributárias e sujeitas a tributação, em circunstâncias normais.

Segundo Schneider & Williams (2013: 26) a própria definição de economia paralela assume um papel importante na avaliação da extensão do fenómeno, dado que uma delimitação clara ajuda a evitar ambiguidades e controvérsias. Estes autores apresentam uma definição de economia paralela que contempla toda a produção legal de bens e serviços deliberadamente oculta das autoridades públicas

por um conjunto de razões (2013: 25), associadas com o evitar de pagamentos de impostos e contribuições para a segurança social e com o cumprimento de determinadas normas legais e procedimentos administrativos. Assim, a concetualização e conseqüente mediação da economia paralela apresentada por Schneider & Williams (2013) exclui as atividades ilegais e a economia doméstica informal.

Por outro lado, Smith (1994: 4) define genericamente economia paralela como “a produção bens e serviços de mercado, legais ou ilegais, que escapam à deteção nas estimativas oficiais do PIB”. Uma definição mais ampla é também proposta por Dell’Anno (2003) refere que a economia paralela compreende as atividades económicas e os rendimentos que dela derivam que contornam ou evitam a regulação governativa, a taxação ou a observação.

Contudo, uma definição padrão frequentemente mencionada na literatura, é apresentada no relatório intitulado “Measuring the Non-Observed Economy” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2002). Segundo este documento a economia paralela ou a Economia Não Registada (ENR) engloba todas as transações económicas que contribuem para o PIB mas que não são tidas em conta por diversas razões. De acordo com esta definição, baseada System of National Accounts (SNA93) e no European System of National Accounts (ESA95), a ENR inclui a produção não declarada (subterrânea), a produção ilegal, a produção informal, a produção para autoconsumo e a produção subdeclarada. Esta concetualização permite uniformizar a medição do fenómeno e obter estimativas mais concretas do Produto Interno Bruto (PIB).

Em sequência deste relatório, Dell’Anno & Davidescu (2019) explicitam que a economia paralela é constituída por cinco componentes:

- a) economia Subterrânea– contempla todas as atividades produtivas legais ocultadas deliberadamente com o objetivo de fugir ao pagamento de impostos e ao cumprimento de regulamentos;

- b) economia ilegal – inclui todas as atividades produtivas ilegais ou aquelas que, sendo legais são praticadas por atores não autorizados;
- c) economia Informal – compreende atividades produtivas que detém alguma produção de mercado, mas que não estão registadas e/ou apresentam um tamanho inferior ao discriminado por lei em termos de emprego;
- d) economia de autoconsumo – abrange as atividades que originam a produção de bens e serviços consumidos ou capitalizados pelos próprios produtores;
- e) atividades subdeclaradas – todas as atividades que não são consideradas devido a falhas na recolha dos dados estatísticos.

Em suma, apesar de composta por vários elementos, Afonso & Gonçalves (2009: 7) acreditam que no “melhor dos cenários apenas parte da ENR tende a ser avaliada” devido à sua dinâmica e complexidade. Referem ainda que, a generalidade dos estudos tem em conta apenas uma ou algumas das componentes, subestimando o objeto de estudo (Afonso & Gonçalves, 2009). Para efeitos da presente dissertação, a noção de economia paralela ou ENR a adotar é a que contempla as todas as atividades que não são contabilizadas. Assim, a definição proposta pela OCDE (2002) é a escolhida por se configurar mais completa e consensual na atualidade. Pelo facto de não se almejar medir a dimensão da economia paralela, a questão da escolha das componentes não se aplica, procurando-se adotar uma definição abrangente.

No que concerne à economia paralela, através da análise de 69 países, Friedman et al. (2000) descobriram que a corrupção é um dos determinantes da economia informal, a par de um sistema legal enfraquecido e da burocracia. Por outro prisma, de acordo com Tudose & Clipa (2016: 305), no estudo aplicado nos Estados membros da UE entre 2003 e 2015, a economia paralela é originada com base nos conjugação dos seguintes aspetos: a corrupção, a fraude fiscal, o trabalho não declarado e a lavagem de dinheiro. O estudo identifica, ainda, a legislação; o

sistema económico, social e cultural; a qualidade das instituições públicas; a pressão moral e fiscal; o contexto internacional; e ainda particularidades da governação local, como fatores que influenciam a economia paralela.

Segundo Kelmanson, Kirabaeva & Medina (2021: 76) para o combate à economia paralela ser bem-sucedido é necessário implementar reformas abrangentes, preparadas de acordo com os determinantes identificados em cada país, podendo ser de carácter institucional e regulatório, passando por políticas tributárias e administrativas. Buehn, Dell' Anno & Schneider (2012) apontam as reformas de carácter fiscal, o cumprimento de regras e regulamentos fiscais, o fortalecimento da fiscalização e a aplicação de sanções sobre os agentes desta economia como alguns dos instrumentos políticos mais relevantes para conter a economia paralela.

Kelmanson, Kirabaeva & Medina (2021) exploraram os fatores macroeconómicos e institucionais determinantes para a evolução da economia paralela no contexto europeu. Ao nível macroeconómico, os autores destacam as receitas fiscais, a produtividade, a eficácia do governo, o volume de comércio e o valor agregado da agricultura em percentagem do PIB, como causas relevantes. Ao nível institucional, sublinham a ineficiência das instituições governamentais, a fraca qualidade organizacional e do Estado de Direito e, por fim, a corrupção. Uma governação debilitada, estimulada pela Corrupção e conjugada com um sistema legal enfraquecido, revela-se um importante fator determinante no peso da economia paralela, sobretudo quando em interação com outras variáveis (Kelmanson, Kirabaeva & Medina, 2021: 76).

## 1.2 Corrupção: conceito e determinantes

Uma das mais simples e populares definições para corrupção é apresentada pelo Banco Mundial, que caracteriza o conceito como “o abuso de poder público para benefícios privados”. A mesma organização internacional identificou o fenómeno como o maior obstáculo ao desenvolvimento económico e social (World

Bank, 2001). O próprio termo corrupção, que provem do latim *corruptio*, indica para o efeito de corromper e de deterioração.

Tanzi (1998: 564) caracteriza corrupção como um fenómeno de difícil descrição, mas facilmente reconhecido quando observado, uma vez que há uma concordância generalizada do comportamento que conota para um ato desta natureza. Porém, o grande obstáculo recai na observação, dado que os atos corruptos têm implícito um elevado grau de discrição. Para este autor a corrupção ultrapassa o setor público, verificando-se também tais comportamentos em atividades privadas, muitas vezes com quem os Governos mantêm alguma relação regulatória ou contratual. Os benefícios privados adquiridos através de atos corruptos podem não se circunscrever a quem

A corrupção é uma realidade que não se cinge a uma cultura, grau de desenvolvimento ou regime político (Sousa, 2011). Contudo, a extensão e a prevalência do tema tem particularidades de acordo com o país ou o contexto, sendo que a grande diferença está na relevância que se atribui ao problema (Sousa, 2011). Como refere Tanzi (1994), a título de exemplo, em sociedades em que as relações sociais e interpessoais sejam mais vincadas, é provável que a corrupção ocorra com maior frequência, seja mais difícil de identificar e também de punir. A definição de corrupção proposta por Sousa (2011) abrange o abuso de funções por parte de agentes que assumam cargos públicos ou privados, “mediante promessa ou aceitação de uma vantagem indevida”, cujo objetivo é a prática de um ato ou a sua omissão com o fim de “transferir rendimentos e bens de natureza decisória para um indivíduo ou grupo de indivíduos” que partilham um interesse comum (2011: 17).

Tal como ocorre com a questão da economia paralela, a medição da corrupção é uma problemática dada a falta de clareza no objeto a analisar. De acordo com Tanzi (1998), a simples mensuração dos subornos iria descartar atos corruptos não acompanhados por este tipo de pagamentos. Por conseguinte, a tentativa de avaliar todos os atos para além subornos iria requerer informação que simplesmente não se encontra disponível. Apesar de não existir uma fórmula que

mensure diretamente a corrupção e a sua prevalência, segundo este autor é possível aceder a informação útil através de relatórios sobre o tema, casos de estudo em agências e pesquisas baseadas em questionários, ainda que este último meça sobretudo percepções sobre a corrupção ao invés da corrupção de facto (1998: 577).

As noções de corrupção propostas por Tanzi (1998) e por Sousa (2011) parecem as mais adequadas a adotar no decorrer deste trabalho, por se tratarem de definições que abrangem um número alargado de atos corruptos e indivíduos.

Quanto aos aspetos que determinam a corrupção, o trabalho de Tanzi (1998) coloca o foco na forma como os Governos atuam e negociam. Assim, de acordo com este autor, a reforma do Estado passa invariavelmente pela luta contra a corrupção, com o intuito de reduzir a escala do próprio fenómeno (Tanzi, 1998). De acordo com Sousa (2011) as causas da Corrupção estão relacionadas com “níveis de desenvolvimento, processos de modernização, cultura cívica e a qualidade das instituições” (Sousa, 2011:45). Ao avaliar os determinantes de índole económica que afetam a Corrupção na União Europa dos 15, Castro (2008: 91) conclui que as discrepâncias verificadas nos Estados-Membros em questão estão relacionadas fundamentalmente com a governação, as liberdades cívicas, a autonomia económica e com normas éticas empresariais de negociação.

### 1.3 Relação entre economia paralela e corrupção

A forma como economia paralela e corrupção se interligam tem sido investigada com maior frequência ao longo das últimas duas décadas, com resultados que apontam direções distintas quanto ao vínculo entre as duas dimensões. Nos estudos que contemplem as duas dimensões é frequente a utilização de modelos de percepção. Schneider et al. (2010) atribui o obstáculo à obtenção de informações precisas sobre as atividades, dado o carácter ilícito e a

forma errónea como os seus intervenientes podem responder aos questionários para evitar serem identificados.

A relação entre os dois fenómenos é complexa e irregular. De acordo com a literatura há essencialmente duas perspetivas dominantes: uma que defende que Corrupção e Economia Paralela são fenómenos substitutos (Rose- Ackerman, 1997) e outra que aponta para um processo de complementaridade entre as duas variáveis (Johnson et al., 1998). Friedman et al. (2000) acreditam que a relação pode diferir consoante o nível de rendimento do país em análise. Dreher & Schneider (2006) corroboram esta ideia e concluem que se tratam de fenómenos complementares em países com baixo rendimento e substitutos em países ricos, de alto rendimento<sup>2</sup>, tal como Friedman et al. (2000).

Dreher & Schneider (2006), concluem também que a corrupção não é um elemento determinante da economia paralela, contrastando com os resultados apresentados por Johnson et al. (1998). Uma das principais diferenças entre os dois trabalhos é que Dreher & Schneider (2006) equacionam a qualidade institucional e a eficácia governativa como um elemento da sua análise e, com isto constataam que, em termos gerais, o impacto da corrupção na economia paralela revela-se pouco significativo. Por outro lado, Johnson et al. (1998) nas suas regressões não consideram a qualidade institucional e governativa e assumem que a corrupção é um dos principais determinantes da economia paralela.

---

<sup>2</sup> A classificação do Banco Mundial é baseada na Renda Nacional Bruta per capita em USD. Em 2021, consideram-se economias de baixo rendimento aquelas cuja RNB foi de 1045 \$ ou inferior; e economias de alto rendimento aquelas cuja RNB foi de 12 696 \$ ou superior. Existem ainda dois grupos intermédios: economias de rendimento médio-baixo (RNB entre 1046 – 4095 \$) e economias de rendimento médio-alto (RNB entre 4096 -12 695 \$).

### 1.3.1 Teoria da Substituição

Alguns autores defendem que corrupção e economia paralela mantêm uma relação negativa (de substituição). De acordo com Choi & Thum (2005) a economia paralela atenua as distorções fomentadas pelo governo e conduz a uma melhoria das atividades económicas oficiais. Segundo estes autores, em países de alto rendimento, não há necessidade de pagar um suborno exigido por um funcionário, havendo sempre a possibilidade de recorrer a meios legais e judiciais. Esta hipótese permite aos empresários optar por pagar um suborno (corrupção) ou atuar na economia não oficial. Em conformidade, Rose-Ackerman (1997: 21) nota que a opção de atuar clandestinamente na economia surge como uma alternativa ao suborno, embora reconheça que frequentemente as empresas recorram a subornos para evitar o pagamento de impostos. Dreher et al. (2005) corroboram a ideia de corrupção e economia paralela serem fenómenos substitutos, justificando que a atuação em atividades não oficiais surge como uma alternativa aos subornos e uma forma de fugir à corrupção.

### 1.3.2 Teoria da Complementaridade

Corrupção e economia paralela podem manter entre si uma relação positiva (ou de complementaridade). Para Johnson et al. (1997), um nível de corrupção mais elevado promove o aumento do tamanho da economia paralela, dado que a corrupção funciona como um imposto que recai sobre a economia oficial. Friedman et al. (2000) concluem que a opção dos empresários exercerem atividades no setor não oficial é sobretudo com o intuito reduzir a influência da carga burocrática e da corrupção, mais do que fugir aos impostos oficiais. De acordo como Dreher & Schneider (2006), nos países com baixo rendimento, a corrupção e a economia paralela podem ser atividades que se reforçam, porque a corrupção é vista como um elemento necessário para expandir atividades desenvolvidas na economia paralela e, concomitantemente, essas atividades acarretam a existência de



subornos e corrupção, para que continuem a operar no mercado não oficial. Assim, os dois fenómenos tendem a complementar-se.

Schneider & Enste (2000) mencionam a robusta e coesa relação entre Economia Paralela e Corrupção, sublinhando que países com mais subornos e Corrupção tendem a ter uma percentagem de Economia Paralela mais elevada. Os resultados empíricos de Johnson et al. (1998) indicam para a complementaridade do processo: quanto maior a corrupção, maior percentagem de economia Paralela, *ceteris paribus*. Os setores não oficiais menos expressivos são encontrados em países em que há menor Corrupção, um Estado de Direito mais robusto, menor carga regulatória sobre as empresas e uma maior receita tributária (Friedman et al., 2000: 481).

A investigação de Borlea, Achim & Miron (2017) sobre a relação da Corrupção e da Economia Paralela nos 28 Estados-Membros da UE, com recurso a uma análise regressiva ao período 2005-2014, revelou que a Corrupção afetou de forma positiva a Economia Paralela.

As conclusões do estudo conduzido por Buehn & Schneider (2009) revelam que, para além da Economia Paralela e Corrupção manterem uma relação positiva, a Economia Paralela influencia mais a Corrupção do que o inverso, com base em dados de 51 países, para o período entre 2000 e 2005, facultados por organizações internacionais como o Banco Mundial ou retirados de trabalhos de pesquisa publicados.

Ao analisar onze países da Europa com economias em transição, no período compreendido entre 2003-2015, Bayar et al. (2018) concluíram que melhorias na corrupção e no Estado de Direito produziram reduções na economia paralela no longo prazo, e que há entre controlo da corrupção e economia paralela uma relação de causalidade bidirecional.

Ao estudar o vínculo entre economia paralela e corrupção nos 28 países que pertencentes à União Europeia, Marques (2017) constata a complementaridade entre as duas variáveis e destaca a corrupção como um elemento expressivo na

economia paralela. Por outro lado, embora verifique uma influência positiva da economia paralela sobre a corrupção esta relação não é evidente, não sendo possível medir e assegurar que um maior peso da economia paralela produza consequências ao nível da corrupção (Marques, 2017: 37). Assim, ao implementar medidas para combater a corrupção é possível influenciar e contrariar a economia paralela. Ao invés, a aplicação de medidas de combate à economia paralela pode não gerar consequências em termos de corrupção (Marques, 2017).

No setor público, a falta de transparência promove desconfiança nos agentes económicos uma vez que aumenta o sentimento de que os detentores de altos cargos públicos podem abusar do poder do cargo que detém e obter benefícios particulares, sem que daí advenham punições efetivas (Dell’Anno & Davidescu, 2019). A sensação de impunidade leva a um maior questionamento por parte dos indivíduos acerca da sua conduta exclusivamente na economia formal. Assim, o combate à corrupção pode configurar-se numa poderosa arma no combate à economia paralela (Ferreira, 2020: 26), uma vez que ao intensificar o controlo sobre atos de corrupção e ao punir os culpados, aumenta a transparência, podendo dissuadir os contribuintes de atuar na economia paralela.

Dreher et al. (2008: 792) demonstram que é através da melhoria da qualidade institucional que se pode limitar a Corrupção e reduzir o peso da Economia Paralela. Para os autores, a fraca qualidade governativa é a principal causa da Corrupção que, por sua vez, promove a Economia Paralela. No que respeita à qualidade institucional e no seu impacto sobre a Economia Paralela, Cahn et al. (2021: 63) descobriram que o Estado de Direito e o Controlo da Corrupção têm um efeito negativo e significativo no curto prazo, enquanto que no longo prazo é a Estabilidade Política que gera um impacto negativo mais expressivo.

No que respeita ao controlo da corrupção, Manolas et al. (2013) descobriram que melhorias neste âmbito produziram efeitos negativos na economia paralela, com base numa análise regressiva a 19 países da OCDE no período de 2003 a

2008. Assim, a existência e a robustez de mecanismos de Controlo da Corrupção podem influenciar negativamente a economia paralela.

#### 1.4 Mecanismos de Combate à corrupção

No âmbito do combate à corrupção existem várias medidas administrativas e legais passíveis de serem adotadas, podendo assumir um carácter preventivo ou reativo. Mecanismos criados com o intuito de aumentar a transparência das instituições, sancionar casos de corrupção, promover uma cultura de ética e integridade nas organizações, melhorar o tratamento de denúncias anónimas, acionar instrumentos de controlo interno, educar os cidadãos para os malefícios da corrupção, melhorar a capacidade de governação, assumem-se como instrumentos na luta contra a corrupção. Concretamente, são exemplos de medidas de combate à corrupção o desenvolvimento de códigos de conduta que abordem a conflitos de interesses, a regulamentação das atividades lobistas, a criação de canais de denúncia e de um quadro legal que proteja denunciante ou regulamentar questões relacionadas com o financiamento de partidos políticos.

Apesar de alguns autores (veja-se, a título de exemplo, Dreher & Schneider, 2006; Dreher et al., 2008; Manolas et al., 2013; Borlea et al. 2017; Bayar et al., 2018) defenderem a teoria de que o combate à corrupção produz efeitos na diminuição da economia paralela, não fazem referência à medida ou conjunto de medidas que, especificamente, fomentem essa relação. Contudo, DiRienzo & Das (2022) apontam as políticas desenhadas para incentivar os denunciante a expor práticas corruptas como uma medida de combate à corrupção que serve diretamente para reduzir o tamanho da economia paralela e para, no plano indireto, desencorajar futuras trocas corruptas. Ressalvam ainda que medidas que fomentam a denúncia devem contemplar mecanismos que protejam a identidade do denunciante para que se revele eficiente.

É com base nesta indicação feita por DiRienzo & Das (2022) que se procede para uma análise aprofundada de uma medida específica - a proteção de

denunciante - como uma medida que produz efeitos não apenas em questões relacionadas com a corrupção, mas se configura também uma aliada no combate à economia paralela.

#### 1.4.1 Mecanismos de combate à corrupção: o papel do *whistleblowing*

Diversas são as causas associadas à existência da corrupção, todavia as ferramentas sugeridas para o seu combate incluem com frequência o uso alargado de incentivos à denúncia e leis para proteger os denunciante (Schultz & Harutyunyan, 2015: 88). Por si só, o *whistleblowing* não se configura a solução para a corrupção, no entanto é um instrumento que possibilita a melhoria da governação e a criação de organizações e governos éticamente e legalmente saudáveis (Schultz & Harutyunyan, 2015: 88).

De acordo com Schultz & Harutyunyan (2015), *whistleblowing* é o ato de um indivíduo divulgar informações no contexto de uma organização com o intuito de denunciar e corrigir a corrupção. Segundo os mesmos autores, trata-se de um mecanismo que, ao expor um comportamento desadequado, tem o objetivo que essa exposição pública force uma mudança, reformando e corrigindo as organizações. Subornos, uso indevido de recursos da organização, conspirações ilegais são alguns exemplos de comportamentos que devem ser corrigidos na ótica dos autores.

Segundo a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) o *whistleblowing* representa “a comunicação por empregados e ex-empregados de práticas ilegais, irregulares, perigosas e antiéticas levadas a cabo por empregados”. Por outro lado, a UNCAC (United Nations Convention Against Corruption) define um denunciante como alguém que “comunique de boa fé e com motivos razoáveis às entidades competentes, qualquer facto que se considere uma ofensa estabelecida em concordância com esta convenção” (ONU, 2004, Artigo 33).

A corrupção tem vindo a estar na agenda política internacional de forma mais vincada nas últimas décadas. Acompanhando o envolvimento dos países e

organizações nesta temática, também o mecanismo de denúncia – *whistleblowing* - tem ganho reconhecimento como uma ferramenta que, em conjunto com outras medidas, é uma evidente ferramenta no combate à corrupção. Prova deste interesse crescente está na adoção de legislação que encoraja e promove tal comportamento. Em termos estruturais estas leis têm geralmente os seguintes elementos:

- processos ou mecanismos que permitem a denúncia, frequentemente de forma anónima;
- exigência da promoção por parte das organizações do ato de denúncia;
- incentivos financeiros para promover a denúncia;
- proteção aos denunciantes com o intuito de evitar retaliação ou represálias.

Contudo, a definição do termo e a forma como se legisla a temática do *whistleblowing* depende de diferentes jurisdições. Os critérios de elegibilidade para proteção dos denunciantes é um ponto demonstrativo de diferentes abordagens. Alguns países, como os Estados Unidos ou da Argentina concedem proteção independentemente de o funcionário pertencer ao setor público ou privado; outras jurisdições apresentam um raio de ação mais limitado. Outro ponto gerador de controvérsia é a existência ou a inexistência de uma recompensa de carácter financeiro pela denuncia de irregularidades relacionadas com a corrupção. Enquanto a maioria dos países europeus se abstém de tal prática, nos Estados Unidos e na Coreia do Norte os incentivos financeiros são prática comum (UNODC, 2020). A diferença cultural na implementação é enfatizada neste ponto. Há uma resistência histórica entre os legisladores europeus contra a introdução de recompensas financeiras, refletindo as reservas das sociedades que representam (Schmolke, 2021).

As motivações dos denunciantes é também um tema que tem vindo a ser discutido. O papel de denunciante é com regularidade associado a um indivíduo que tem rancor contra determinada organização ou indivíduo; que se trata de um funcionário está descontente; ou que se trata de alguém que procura reconhecimento ou recompensas financeiras. Contudo, o estudo de Kesselheim,

Studdert & Mello (2010) demonstra que a maioria dos denunciadores são motivados por aspetos como a justiça, o altruísmo, a integridade, a auto preservação e o cuidado com a segurança pública.

Em novembro de 2010, na reunião dos líderes do G20 em Seoul, a proteção de denunciadores foi identificada como uma área prioritária no contexto da agenda anticorrupção. De acordo com o estudo resultante deste evento, o risco de corrupção é significativamente maior em contextos onde reportar atos corruptos não é nem protegido, nem encorajado. Proteger os denunciadores no setor público facilita a descoberta do suborno passivo, o uso indevido de fundos públicos, a fraude e outras formas de corrupção. Facilitar o processo de denúncia pode também produzir efeitos positivos ao ajudar as autoridades competentes a monitorizar o cumprimento das leis e a detetar as violações às leis anticorrupção.

As organizações e instituições internacionais criadas com o objetivo de combater a corrupção reconheceram também a importância de ter no quadro anticorrupção, leis que confirmam proteção aos denunciadores. Estas ferramentas ajudaram a fortalecer o quadro legal internacional e impulsionou os países a estabelecer leis de proteção de denunciadores.

Como mencionado no relatório da OCDE sobre o Plano de Ação Anticorrupção para o G20, apesar de não existir um uniforme legislativo que estabeleça um quadro de proteção de denunciadores eficaz, há características transversais aos vários países. Este plano aborda os pontos-chave de tais mecanismos, em diversos âmbitos incluindo o alcance, a existência de proteção, de canais de comunicação, de aplicação, de sensibilização e evolução.

Mas, afinal, quais são os aspetos a considerar numa proposta legislativa que proteja os denunciadores? De acordo com o relatório da OCDE (2011), uma proposta neste âmbito deve:

- providenciar defesa perante qualquer ação discriminatória ou de retaliação individual.
- providenciar anonimidade e confidencialidade – embora a anonimidade se configure num forte incentivo para um denunciante, várias leis excluem esta possibilidade.

- dispor de acesso a canais de denúncia. Alguns países tem estabelecidas linhas diretas como um mecanismo facilitador de comunicação das transgressões.
- ordenar um órgão independente cujas funções são receber e investigar queixas de ações discriminatórias, disciplinares e de retaliação contra os denunciantes.
- ser alicerçada em ações de sensibilização, formação e avaliação. A título de exemplo, em França, a Comissão Nacional de Informática e Liberdade apontou orientações para a implementação nos sistemas de denúncia, que incluem a necessidade de existência de informação clara e completa, que seja comunicada a potenciais utilizadores (OCDE, 2011: 14).

Em muitas jurisdições divulgar a corrupção e más práticas configura-se numa obrigação. Este encorajamento da denúncia deve estar associado a uma proteção do denunciante correspondente que inclua as regras e procedimentos a seguir de forma clara, bem como uma cadeia formal de responsabilidade.

Traduzir a proteção de denunciante para a legislação legítima e estrutura os mecanismos a que os funcionários públicos podem recorrer para revelar práticas incorretas, protege os oficiais de represálias e, ao mesmo tempo, encoraja-os a cumprir os seus deveres de prestar um serviço de qualidade, transparente e eficiente.

Embora a proteção de denunciante ainda esteja ainda numa fase embrionária em alguns países, este mecanismo é visto pela OCDE como um elemento essencial nos planos de luta contra a corrupção e um fator crucial na promoção de uma cultura pública de responsabilidade e integridade. A título exemplificativo, nos países da OCDE num período de 9 anos, de 2000 a 2009, a proteção legal de denunciante cresceu 12% (OCDE, 2011:15).

De acordo o plano de ação anticorrupção para o G20 (OCDE, 2011:19) , no setor público a legislação sobre proteção de denunciante apresenta limitações resultado dos seguintes factos: i) quadros jurídicos pouco abrangentes; ii) fraca

aplicação da lei, permitindo casos contínuos de retaliação contra os denunciantes; iii) supervisão insuficiente; iv) falta de implementação dos procedimentos internos.

Em alguns países a percepção cultural relativa aos denunciantes constitui-se numa barreira significativa para a introdução de legislação nesta matéria.

Apesar da proteção de denunciantes ser reconhecida por organizações internacionais como um dos principais mecanismos de combate à corrupção (Transparência Internacional, 2013: 4), aparentemente essa proteção ainda não está próxima do cidadão comum. Se analisarmos os resultados apresentados pelo Global Corruption Barometer relativos a 2021, que recolhe um conjunto de dados baseados na opinião pública no que concerne a corrupção e o suborno nos 27 Estados membros da UE, verificamos que 45% dos entrevistados admite sentir medo de retaliação por denunciar casos de corrupção. Por outro lado, 64% da amostra acredita que os cidadãos comuns têm a capacidade para fazer a diferença na luta contra a corrupção. Se verificarmos os dados apresentados pelo Eurobárometro no último relatório sobre corrupção, apresentado em julho de 2022, destacam-se três razões apontadas como obstáculos à decisão de denunciar um ato corrupto. No contexto dos 27 Estados membros da UE, a “dificuldade em provar alguma coisa” é tida como principal razão para não denunciar com 48% dos inquiridos a apontar esta razão seguida, respetivamente, pela “inutilidade da denúncia porque os responsáveis não serão punidos” (30%) e pela não existência de “proteção para quem denúncia casos de corrupção” (28%).

De forma sucinta, estas informações recolhidas junto da opinião pública europeia mostram que há ainda um longo percurso ser realizado no que concerne à implementação e divulgação de mecanismos que protejam os denunciantes efetivamente.



## 2 Enquadramento metodológico

### 2.1 Notas Introdutórias

No capítulo anterior foram apresentadas as principais perspetivas relativamente à relação entre corrupção e economia paralela, bem como uma breve contextualização dos dois fenómenos.

Embora se verifique uma relação complexa entre os dois conceitos, que desenvolve múltiplas interpretações, a ideia de que a corrupção e a economia paralela se complementam é uma premissa que apresenta um maior grau de robustez. A solidez desta teoria está relacionada com dois aspetos: por um lado, à data de hoje e por comparação, existe uma maior quantidade de autores a defenderem a teoria de complementaridade; por outro, a teoria da substituição apresenta debilidades, nomeadamente no que respeita à questão do suborno. Com efeito, Rose-Ackerman (1997: 21) admite que este ato corrupto é muitas vezes utilizado como um meio para evitar o pagamento de impostos. Neste caso, a relação entre os dois fenómenos apresenta-se mais como complementar do que como substituta, porque se oferece um suborno (ato corrupto) com o intuito de ocultar um contributo para a economia formal (que irá para economia paralela), ou seja os dois fenómenos podem reforçar-se.

A teoria da complementaridade lança desta forma as bases para a construção da ideia de que o combate a um fenómeno, neste caso a corrupção, produzirá necessariamente efeitos no outro fenómeno, a economia paralela. Neste sentido, este trabalho irá alicerçar-se na hipótese de que as medidas criadas no âmbito do combate à corrupção, têm impacto na economia paralela.

De forma a concretizar o estudo da relação foi eleito um mecanismo específico de combate à corrupção – a proteção de denunciadores ou *whistleblowing* – por ser reconhecido como um dos mecanismos que pode impactar tanto a corrupção como a economia paralela (DiRienzo & Das, 2022). De forma a balizar a abordagem a

medidas específicas sobre *whistleblowing*, a análise centrar-se-á na exclusivamente na parte legislativa, ou seja, legislação específica que concerne o a proteção de denunciantes, nos países que nos propusermos a trabalhar e no contexto em que se insiram.

Neste capítulo torna-se premente apresentar os objetivos, a questão de investigação e explicitar a abordagem metodológica usada na pesquisa, bem como as vantagens e desvantagens destas opções.

## 2.2 Objetivos e Questão de Investigação

Com esta dissertação pretende-se analisar a forma como os mecanismos de controlo da corrupção, nomeadamente o que concerne medidas relacionadas com proteção de denunciantes (*whistleblowing*) se podem traduzir na redução da economia paralela.

Desta forma esta investigação tem como questão orientadora “qual o efeito da legislação específica sobre proteção de denunciantes (*whistleblowing*) no combate à corrupção e à economia paralela?”. Para tal, esta dissertação estrutura-se em torno dos objetivos que se apresentam de seguida.

Num âmbito global, esta investigação visa compreender se os mecanismos de proteção de denunciantes, nomeadamente a legislação específica, produzem algum efeito na corrupção e na economia paralela. Num âmbito mais específico, objetiva-se i) mapear os atuais mecanismos legais existentes em cada um dos países em análise; ii) analisar o contexto em que tais mecanismos foram criados e desenvolvidos e como se relacionam ao longo do período analisado com a evolução da corrupção e da economia paralela, individualmente; e iii) estudar o possível impacto da legislação específica em vigor na corrupção e na economia paralela.

Por fim, após a conclusão da análise individualizada a cada país selecionado ambiciona-se realizar uma comparação entre os casos, para compreensão dos aspetos que se assemelham e das facetas que se distinguem, tanto em relação ao fenómeno da corrupção, como em relação à economia paralela.

Através da análise do quadro legislativo específico nesta matéria em três países europeus – França, Portugal e Espanha – bem como uma breve abordagem à legislação europeia no que concerne a Proteção de Denunciante, contexto em que se inserem os Estados membros mencionados, pretende-se compreender as principais iniciativas legislativas implementadas e explorar esta relação com a percentagem de economia paralela calculada para os países em questão, bem como com a corrupção. Através da análise da legislação em vigor em cada país, pretende-se verificar a presença ou a ausência de mecanismos que defendam o denunciante, bem como o grau de extensão desta proteção.

### 2.3 Casos selecionados e delimitação temporal

A escolha dos três Estados membros mencionados está relacionada com as estimativas de economia paralela em percentagem do PIB ao longo das últimas duas décadas (ver tabela 1). Ainda que com menor impacto na tomada de decisão dos países a analisar, o Corruption Perceptions Index (CPI) foi também tido em consideração. Portugal é o país que lança o ponto de partida no que concerne os valores de economia paralela estimados. Espanha e França surgem neste estudo por proximidade do ponto de vista administrativo e por uma relação de similaridade relativamente a Espanha, e de distinção no que concerne a França nestes dois aspetos – percentagem de economia paralela em função do PIB e CPI, tidos como critérios na escolha dos Estados membros a trabalhar.

O trabalho incidirá no período compreendido entre 2012 e 2022, marcado por desenvolvimentos nesta matéria no contexto internacional e europeu. Este é um espaço temporal que se inicia após a convenção dos líderes do G20 realizada em novembro de 2010, em Seoul, onde foi adotado primeiro Plano de Ação Anticorrupção, um marco que impulsionou outras iniciativas nesta matéria nos anos seguintes, promovendo a criação de canais de denúncia fidedignos para casos de corrupção e outras transgressões (Wolfe et al., 2014:1). Porque balizamos o estudo

em anos, e por uma questão de exequibilidade, o período em análise iniciará no dia 1 de janeiro de 2012 e terminará a 31 de dezembro de 2022.

Em suma, a dissertação pretende observar o enquadramento legislativo relativo ao *whistleblowing* em França, Portugal e Espanha implementado antes da imposição da existência da Diretiva Europeia *Whistleblowing* e o quadro em vigor até ao final de 2022. Tal permite uma visão global sobre a evolução da lei dos denunciadores.

Para uma melhor compreensão dos fatores e dos elementos que alicerçaram a escolha dos países em mencionados, as secções que se seguem, explicitam os dados relativos à dimensão da economia paralela e ao Índice de Perceção da Corrupção, no contexto dos 27 Estados-Membros da UE.

#### **a) Dimensão da Economia Paralela em percentagem do PIB**

A tabela 1 mostra o resultados estimados<sup>3</sup> da dimensão da economia paralela para cada um dos Estados membros da UE, no período entre 2003 e 2022. Os cálculos elaborados por Schneider (2021) revelam uma tendência de decréscimo de economia paralela na generalidade dos membros da União Europeia, que se reflete na média. Os dados referentes aos anos de 2021 e 2022, apesar de projeções, mostram um ligeiro aumento desta percentagem, que pode estar fortemente relacionado com contexto pandémico da Covid-19.

Tabela 1 - O tamanho da economia paralela nos 27 Estados membros da UE (em % do PIB), no período de 2003 a 2022.

(continua)

Estado Membro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemanha	16,7	15,7	15,0	14,5	13,9	13,5	14,3	13,5	12,7	12,5

---

<sup>3</sup> Nota: Os cálculos para 2021 e 2022 correspondem a projeções. O Reino Unido saiu da UE em Dezembro de 2020 e, por essa razão, não foi considerado nesta tabela.

Áustria	10,8	11,0	10,3	9,7	9,4	8,1	8,5	8,2	7,9	7,6
Bélgica	21,4	20,07	20,01	19,2	18,3	17,5	17,8	17,4	17,1	16,8
Bulgária	35,9	35,3	34,4	34,0	32,7	32,1	32,5	32,6	32,3	31,9
Chipre	28,7	28,3	28,1	27,9	26,5	26,0	26,5	26,2	26,0	25,6
Croácia	32,3	32,3	31,5	31,2	30,4	29,6	30,1	29,8	29,5	29,0
Dinamarca	17,4	17,1	16,5	15,4	14,8	13,9	14,3	14,0	13,8	13,4
Eslováquia	18,4	18,2	17,6	17,3	16,8	16,0	16,8	16,4	16,0	15,5
Eslovénia	26,7	26,5	26,0	25,8	24,7	24,0	24,6	24,3	24,1	23,6
Espanha	22,2	21,9	21,3	20,2	19,3	18,4	19,5	19,4	19,2	19,2
Estónia	30,7	30,8	30,2	29,6	29,5	29,0	29,6	29,3	28,6	28,2
Finlândia	17,6	17,2	16,6	15,3	14,5	13,8	14,2	14,0	13,8	13,4
França	14,7	14,3	13,8	12,4	11,8	11,1	11,6	11,3	11,0	10,8
Grécia	28,2	28,1	27,6	26,2	25,1	24,3	25,0	25,4	24,3	24,0
Hungria	25,0	24,7	24,5	24,4	23,7	23,0	23,5	23,3	22,8	22,5
Irlanda	15,4	15,2	14,8	13,4	12,7	12,2	13,1	13,0	12,8	12,7
Itália	26,1	25,2	24,4	23,2	22,3	21,4	22,0	21,8	21,2	21,6
Letónia	30,4	30,0	29,5	29,0	27,5	26,5	27,1	27,3	26,5	26,1
Lituânia	32,0	31,7	31,1	30,6	29,7	29,1	29,6	29,7	29,0	28,5
Luxemburgo	9,8	9,8	9,9	10,0	9,4	8,5	8,8	8,4	8,2	8,2
Malta	26,7	26,7	26,9	27,2	26,4	25,8	25,9	26,0	25,8	25,3
Países Baixos	12,7	12,5	12,0	10,9	10,1	9,6	10,2	10,0	9,8	9,5
Polónia	27,7	27,4	27,1	26,8	26,0	25,3	25,9	25,4	25,0	24,4
Portugal	22,2	21,7	21,2	20,1	19,2	18,7	19,5	19,2	19,4	19,4
República Checa	19,5	19,1	18,5	18,1	17,0	16,6	16,9	16,7	16,4	16,0
Roménia	33,6	32,5	32,2	31,4	30,2	29,4	29,4	29,8	29,6	29,1
Suécia	18,6	18,1	17,5	16,2	15,6	14,9	15,4	15,0	14,7	14,3
Média UE-27	23,1	22,6	22,2	21,5	20,6	19,9	20,5	20,3	19,9	19,6

Tabela 2 - O tamanho da economia paralela nos 27 Estados membros da UE (em % do PIB), no período de 2003 a 2022.

(conclusão)

Estado Membro	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
Alemanha	12,1	11,6	11,2	10,8	10,4	9,74	8,54	10,42	10,03	8,81
Áustria	7,5	7,8	8,2	7,8	7,1	6,72	6,1	7,23	6,9	7,05
Bélgica	16,4	16,1	16,2	16,1	15,6	15,42	15,09	16,2	16,01	16,03
Bulgária	31,2	31,0	30,6	30,2	29,6	30,84	30,12	32,93	32,41	33,05

Chipre	25,2	25,7	24,8	24,2	23,6	23,21	22,08	24,32	23,65	23,09
Croácia	28,4	28,0	27,7	27,1	26,5	27,43	26,43	29,56	29,01	29,67
Dinamarca	13,0	12,8	12,0	11,6	10,9	9,32	8,92	9,84	9,62	9,73
Eslováquia	15,0	14,6	14,1	13,7	13,0	12,83	12,15	14,01	13,66	13,06
Eslovénia	23,1	23,5	23,3	23,1	22,4	22,16	21,54	23,07	22,49	22,08
Espanha	18,6	18,5	18,2	17,9	17,2	16,61	15,36	17,39	16,9	15,81
Estónia	27,6	27,1	26,2	25,4	24,6	23,21	22,06	23,59	23,06	22,74
Finlândia	13,0	12,9	12,4	12,0	11,5	11,02	10,59	11,36	10,94	10,83
França	9,9	10,8	12,3	12,6	12,8	12,52	12,37	13,59	13,12	14,21
Grécia	23,6	23,3	22,4	22,0	21,5	20,81	19,23	20,94	20,31	20,93
Hungria	22,1	21,6	21,9	22,2	22,4	22,7	23,22	25,96	25,01	25,44
Irlanda	12,2	11,8	11,3	10,8	10,4	9,70	8,91	9,86	9,40	10,13
Itália	21,1	20,8	20,6	20,2	19,8	19,51	18,66	20,42	20,15	20,32
Letónia	25,5	24,7	23,6	22,9	21,3	20,24	19,84	20,91	20,22	19,94
Lituânia	28,0	27,1	25,8	24,9	23,8	22,96	21,92	23,09	22,9	22,36
Luxemburgo	8,0	8,1	8,3	8,4	8,2	7,94	7,36	8,56	8,4	8,25
Malta	24,3	24,0	24,3	24,0	23,6	23,21	22,03	23,54	23,09	23,37
Países Baixos	9,1	9,2	9,0	8,8	8,4	7,51	7,04	8,14	7,79	8,21
Polónia	23,8	23,5	23,3	23,0	22,2	21,74	20,65	22,45	22,02	21,89
Portugal	19,0	18,7	17,6	17,2	16,6	16,13	15,38	17,01	16,50	15,71
República Checa	15,5	15,3	15,1	14,9	14,1	13,61	13,07	14,22	13,92	13,48
Roménia	28,4	28,1	28,0	27,6	26,3	26,66	26,9	29,33	28,89	29,03
Suécia	13,9	13,6	13,2	12,6	12,1	11,63	10,73	11,69	11,04	10,8
Média UE-27	19,9	18,9	18,6	18,2	17,6	17,2	16,5	18,1	17,7	17,7

Fonte: adaptado de Schneider (2021).

Portugal apresenta-se com uma percentagem que ronda os 22% no início do milénio e reduz para os 15,38%, em 2019. Espanha apresenta um percurso semelhante ao português, começado também com um valor a ultrapassar os 22% em 2003, e a apresentar 15,36% em 2019, o melhor ano no período considerado.

Por outro lado, o panorama Francês revela desde 2003 uma menor escala de economia paralela em função do PIB, comparativamente aos países ibéricos. Inicialmente, os valores rondavam os 14% tendo descido até a um mínimo de 9,9% em 2012. Em 2019, a percentagem rondava os 12%.

Especificamente no período entre 2012 e 2022, inclusive, Portugal inicia com 19,4% e termina com uma projeção que aponta para os 15,71%. Em relação a Espanha, para o mesmo intervalo temporal, começa com 19,2% em 2012 e termina com uma projeção nos 15,81%. Embora com valores muito similares ao longo dos anos, de forma global, Portugal tem apresentado uma maior diminuição deste valor.

No que respeita ao caso francês, em 2012 a percentagem de economia paralela em percentagem do PIB situava-se nos 10,8, e projeta-se que em 2022 se situe nos 14,21. Para o período selecionado o valor mais baixo apresenta-se em 2013, com 9,9% de economia paralela em função do PIB. Na generalidade, desde 2012 a tendência é para que este valor venha aumentado, salvo ligeiras descidas em 2018, 2019 e 2021.

#### **b) Índice de Percepção da Corrupção (CPI)**

O Corruption Perception Index ou Índice de Percepção da Corrupção (CPI), trata-se de uma ferramenta utilizada para medir os níveis de corrupção no mundo, através da análise da percepção quanto aos níveis de corrupção no setor público em cada país.

Este é um índice composto que resulta de um conjunto de fontes desenvolvidas por organizações de referência independentes. Sustentados numa extensa amostra, em que se inserem especialistas e executivos de negócios, os países ou territórios são avaliados e é atribuída uma pontuação de 0 (percecionado como muito corrupto) a 100 (percecionado como muito transparente ou livre de corrupção). Desta atribuição resulta um ranking que revela a posição de um país relativa a outros países do índice. No que respeita ao nível de corrupção, num país a pontuação atribuída é o indicador mais relevante e é sobre este aspeto que a atenção deve recair.

Divulgado anualmente desde 1995, as fontes que compõe este índice abrangem especificamente manifestações de corrupção no setor público, onde se inclui o suborno, o desvio de fundos públicos, a capacidade dos governos de conter a corrupção no setor público, o uso de um cargo público para ganhos privados sem consequências, a burocracia excessiva (que pode aumentar as oportunidades para

atos corruptos), a proteção legal de pessoas que denunciem casos de suborno e corrupção, entre outros.

Apesar de ser uma ferramenta amplamente utilizada nos estudos sobre corrupção, há vários aspetos que não são considerados neste índice. Aspetos relacionados com a corrupção no setor privado, a fraude fiscal, as perceções por parte dos cidadãos, as economias e mercados informais, os fluxos financeiros ilícitos, branqueamento de capitais e os facilitadores de corrupção (consultores financeiros, advogados, etc.) não foram considerados.

Todavia, é um instrumento que dá algumas indicações relativas ao estado da corrupção e permite até realizar uma avaliação ao comparativa ao longo dos anos disponíveis. Este foi um elemento considerado por se tratar de uma das poucas ferramentas existentes que nos ajudam a medir a os níveis de corrupção em cada país. No período em que nos propusemos analisar (entre 2012 e 2022), e restringindo a pesquisa apenas a países que são Estados membros da UE, verificou-se que França, Portugal e Espanha são países que apresentam, ano após ano, valores similares. A Lituânia é também um país europeu que apresenta uma avaliação muito próxima com os países mencionados, nomeadamente com Portugal. Contudo, como a percentagem de economia paralela em função do PIB – o outro fator de decisão para escolha dos casos - é consideravelmente mais elevada no período em causa, comparativamente os países escolhidos, não foi um país considerado para este estudo. A questão da proximidade geográfica foi também um ponto relevante e está intrinsecamente relacionado com a metodologia adotada, que será explicada no próximo capítulo.

Tabela 3 - Pontuação atribuída no Índice de Perceção de Corrupção aos Estados membros da UE, entre 2012 e 2022

Estado Membro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alemanha	79	78	79	81	81	81	80	80	80	80	81
Áustria	69	69	72	76	75	75	76	77	75	74	71
Bélgica	75	75	76	77	77	75	75	75	76	73	73



Bulgária	41	41	43	41	41	43	42	43	44	42	43
Chipre	66	63	63	61	55	57	59	58	57	53	52
Croácia	46	48	48	51	49	49	48	47	47	47	50
Dinamarca	90	91	92	91	90	88	88	87	88	88	90
Eslováquia	46	47	50	51	51	50	50	50	49	52	53
Eslovénia	61	57	58	60	61	61	60	60	60	57	56
Espanha	65	59	60	58	58	57	58	62	62	61	60
Estónia	63	68	69	70	70	71	73	74	75	74	74
Finlândia	90	89	89	90	89	85	85	86	85	88	87
França	71	71	69	70	69	70	72	69	69	71	72
Grécia	36	40	43	46	44	48	45	48	50	49	52
Hungria	55	54	54	51	48	45	46	44	44	43	43
Irlanda	69	72	74	75	73	74	73	74	72	74	77
Itália	42	43	43	44	47	50	52	53	53	56	56
Letónia	49	53	55	56	57	58	58	56	57	59	59
Lituânia	54	57	58	59	59	59	59	60	60	61	62
Luxemburgo	80	80	82	85	81	82	81	80	80	81	77
Malta	57	56	55	60	55	56	54	54	53	54	51
Países Baixos	84	83	83	84	83	82	82	82	82	82	80
Polónia	58	60	61	63	62	60	60	58	56	56	55
Portugal	63	62	63	64	62	63	64	62	61	62	62
República Checa	49	48	51	56	55	57	59	56	54	54	56
Roménia	44	43	43	46	48	48	47	44	44	45	46
Suécia	88	89	87	89	88	84	85	85	85	85	83

Fonte: Transparency International (2022)

A pontuação mais recente diz respeito ao ano de 2022, e atribui a seguinte pontuação aos países em análise:

Tabela 4 - Índice de Perceção da Corrupção (CPI) em 2022 em França, Portugal e Espanha

País	Pontuação (0 a 100)	Posição no Ranking
França	72	21 <sup>o</sup>
Portugal	62	33 <sup>o</sup>
Espanha	60	35 <sup>o</sup>

Fonte: Transparency International (2022)

Dos três países, França destaca-se comparativamente a Portugal e Espanha, sendo o país percecionado como o menos corrupto neste grupo restrito. Ao nível dos 180 países avaliados segundo este índice, França assume a posição número 21 Portugal e Espanha são atribuídas a 33<sup>a</sup> e 35<sup>a</sup> posições, respetivamente, na avaliação feita em 2022.

#### 2.4 Abordagem metodológica utilizada

A finalidade do presente trabalho passa por analisar os mecanismos de proteção de denunciante, em diferentes países, com base no quadro legal desenvolvido ao longo dos anos. Além disso, pretende-se verificar o efeito das medidas em primeiro lugar no que respeita ao seu impacto na corrupção e, em segundo, termos da economia paralela.

Segundo a tipologia desenvolvida por Arend Lijphart (1971) existem quatro métodos de pesquisa disponíveis no âmbito da investigação política, nomeadamente, o método experimental, o método estatístico, o método comparativo e o estudo de caso.

De acordo com Steinmetz (2021) o método comparativo é proeminente no estudo da ciência política, tratando-se do instrumento mais útil quando se pretende estudar um número reduzido de casos que requeiram análise entre variáveis. Smelser (1968) partilhara a mesma opinião, justificando que o método comparativo é indicado quando não é possível controlar os dados experimentalmente e o número de casos a estudar é reduzido. Lijphart (1971) afirmou que nas ciências

sociais o método comparativo configura-se no substituto possível para o método experimental. Esta fundamentação está também relacionada com dificuldade em aplicar as restantes metodologias científicas segundo Steinmetz (2021).

A abordagem comparativa contempla analisar a relação entre variáveis, diferentes ou similares, e é frequentemente utilizada quando se procura efetuar uma análise de variáveis entre países (Steinmetz, 2021). Duas estratégias comuns no método comparativo é o que se designa por Most Similar Systems Design (MSSD) e por Most Different Systems Design (MDSD), cunhados por Przeworki & Teune (1970). De acordo com Anckar (2020: 43) os most-similar e os most-different systems design partilham com o método estatístico de uma abordagem centrada em variáveis, mas que permite simultaneamente ter em consideração os complexos processos sociais que dificilmente se conseguem reduzir a um ponto numa base de dados.

A estratégia do MSSD prevê a comparação de casos similares que diferem na sua variável dependente. Por outro lado, a MDSD tem a abordagem oposta ao trabalhar casos distintos que produzam os mesmos resultados. O objetivo central com estes métodos é isolar o fator explicativo da variável independente tanto quanto possível (Anckar, 2008).

Segundo Anckar (2008) estas estratégias enfrentam o problema da complexidade causal, isto é, o facto de ser impossível ter em consideração todas as combinações possíveis de variáveis independentes. Em contrapartida, a grande vantagem destas estratégias reside na capacidade de eliminar um grande número de variáveis explicativas potencialmente relevantes de análises a realizar a posteriori e, assim, excluir variáveis refutadoras da investigação.

Escolher países que tenham variáveis em comum permite direcionar o foco para os pequenos detalhes que diferem entre casos (Steinmetz, 2021: 178). A abordagem comparativa recorrendo à estratégia da MSSD pode assegurar uma relação entre variável independente e dependente mais precisa, dado que tendencialmente há mais variáveis a considerar.

Para que se considere que o enquadramento teórico parte de um desenho metodológico bem desenvolvido, exige-se que todas as variáveis de controlo sejam

mantidas constantes. De uma forma prática, escolher países geograficamente e culturalmente próximos, é uma opção que possibilita cumprir esse pressuposto. Dessa forma, a maioria dos fatores explicativos plausíveis são ‘automaticamente’ constantes e não podem intervir na relação entre as variáveis (Anckar, 2008). Não se configurando numa regra, este é um procedimento comum uma vez a escolha dos países é crucial para a aplicação do MSSD (Anckar, 2020).

Ao utilizar a estratégia do MSSD, servimos-mos de objetos ou sistemas similares para avaliar um fenómeno de interesse que não apresente semelhanças. A razão para que a escolha recaia sobre sistemas similares resulta da vontade em manter constantes o maior número de variáveis externas quanto possível (Anckar, 2020: 34). Segundo Anckar (2020) outra desvantagem que a MSSD apresenta é o número reduzido de países existentes no mundo, o que impossibilita encontrar países semelhantes em todos os potenciais aspetos que se relacionam com o fenómeno (variáveis de controlo), exceto no fenómeno central da investigação (variável independente).

Para ultrapassar esta questão, Della Porta (2008:214) menciona que na utilização desta estratégia muitas variáveis são “parametrizadas”. A título de exemplo, se tivermos níveis aproximados de desenvolvimento económico e uma cultura similar podemos, de acordo com o mesmo autor, considerar estas características constantes e procurar pela influência de outros fatores. Ao elegermos países que são similares em vários aspetos (cultura, história, geografia, desenvolvimento, etc.), o foco poderá ser dado a outras variáveis. Isto é necessário porque os aspetos similares não se configuram numa explicação plausível para justificar a variação da variável dependente (Anckar, 2020: 36).

Os três países escolhidos, e sobre os quais nos debruçamos ao longo deste trabalho de pesquisa, apresentam semelhanças culturais e são geograficamente próximos o que nos permite cumprir um dos pressupostos da estratégia do MSSD. Contudo, como as similaridades não explicam diferenças, o intuito é encontrar variáveis que diferem (Anckar, 2008).

Ao recorrermos a esta estratégia o objetivo é que testar o efeito de variável independente numa variável dependente, mantendo constantes variáveis externas.

Assim, o propósito é testar teorias (Anckar, 2008: 391). Há, portanto, duas formas de abordar um problema numa pesquisa com este método, focando na variável independente ou na variável dependente. No caso sobre o qual nos debruçamos, o nosso foco será sobre a variável independente – a proteção de denunciadores ou *whistleblowing*. Por outras palavras, o interesse não está em explicar todas as variações que ocorrem na variável dependente, mas em procurar estabelecer uma relação causal entre uma variável independente específica e a variável dependente, aplicando uma abordagem dedutiva.

Ao utilizar a estratégia do MSSD a variável-chave é a única que pode variar, sendo as variáveis de controlo mantidas constantes. Estas variáveis de controlo são as características comuns, encaradas como fatores controlados, para que o foco esteja em variáveis percecionadas como explanatórias (Przeworski & Teune, 1970).

De seguida, passaremos a explicitar quais são as variáveis utilizadas na aplicação da metodologia selecionada para avaliar o impacto da legislação específica sobre *whistleblowing* na corrupção e na economia paralela.

#### 2.4.1 Variáveis de controlo, variável independente e variáveis dependentes

##### 2.4.1.1 Variáveis de Controlo

Para avaliar os países a que nos propomos e aplicar o MSSD foram consideradas as seguintes variáveis de controlo; a) proximidade geográfica entre países (fronteira terrestre); b) países estados membros da UE; c) modelo administrativo de tradição napoleónica.

##### **a) Proximidade Geográfica**

A aplicação do MSSD é frequentemente utilizada tendo por base a proximidade dos países que se pretende analisar. Não se tratando de uma regra, é uma prática recorrente que facilita a escolha dos países. Com a proximidade

geográfica, há um conjunto de outras características, nomeadamente culturais, políticas e económicas, que se podem assemelhar e que contribuem para cumprir as premissas associadas à metodologia do MSSD.

França, Portugal e Espanha partilham dessa proximidade geográfica, uma vez que se encontra localizados na parte mais ocidental, e a sul no caso dos países ibéricos, do continente europeu. Dos três estados membros mencionados, Espanha o único país que tem fronteira terrestre com os dois restantes territórios. Portugal somente tem fronteira terrestre com Espanha. No caso de França, para além de fazer fronteira terrestre com Espanha, faz ainda com a Itália, a Suíça, a Alemanha, o Luxemburgo, a Bélgica e com os principados de Andorra e Mónaco.

#### **b) Estado membro da União Europeia**

Requisito partilhado por todos os países selecionados para análise está o facto serem Estados membros da UE. Esta característica configura-se numa variável de controlo, por se tratar de um ponto em comum entre os três países e porque enquanto Estados Membros partilham de objetivos comuns em várias áreas, nomeadamente na questão que nos interessa – a luta contra a corrupção e o *whistleblowing*.

Enquanto Estados Membros os países estão sujeitos aos diplomas legislativos propostos pela UE, frequentemente sob a forma de regulamentos e diretivas. No que concerne o *whistleblowing* a Diretiva 2019/1937 estipula os requisitos mínimos sobre os quais os Estados Membros de forma a transpor este diploma para a legislação nacional.

Para além de existir esta componente legislativa e objetivos partilhados, enquanto membros da UE há uma outra característica que importa destacar: o facto se tratarem de países democráticos. O trabalho de Treisman (2000) sugere que a democracia é um elemento que mina as bases da corrupção, contudo trata-se de um processo “dolorosamente lento”. Segundo o mesmo autor, o processo de democratização deve ser experienciado e a liberalização do comércio extensivo para gerar impacto na diminuição da corrupção. O facto do combate à corrupção se ter revelado complexo em vários países está relacionado, não só com políticas

atuais mas também com as do passado. A forma como a corrupção é percebida nos países é, segundo Treisman também influenciada pelo facto do país ter ou não sido democrático durante décadas (2000: 439), mais do que o estado atual enquanto país democrático.

França é um dos Estados membros fundadores do projeto europeu, iniciado oficialmente em 1958 com a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM). Em relação a Portugal e a Espanha tornaram-se oficialmente estados membros da UE a 1 de Janeiro de 1986.

Comparativamente com França, os países ibéricos fazem parte do projeto europeu há menos tempo e são também democracias mais recentes, uma vez que ambos os países vivenciaram ditaduras que duraram décadas e que viriam a terminar nos anos 70 do século XX. Embora o nível de maturidade no projeto europeu entre França os países ibéricos seja distinto, estão sujeitos aos mesmos mecanismos de controle e às mesmas diretivas em aspetos dos quais renunciaram da sua soberania a favor das instituições europeias. Este aspeto da análise de países restrito ao estados-membros da UE torna-se particularmente benéfico porque na análise do *whistleblowing* para o período selecionado a Diretiva (UE) 2019/1937 assume particular relevância.

### **c) Modelo Administrativo de Tradição Napoleónica**

O conceito de tradição, aparentemente histórico e estático, é defendido por Guy Peters (2021) como um elemento de relevância contemporânea que continua a influenciar padrões comportamentais em burocracias públicas. De acordo com o mesmo autor, há uma componente dinâmica das tradições que resulta das adaptações feitas pelos países de acordo com os desafios e as novas ideias (Peters, 2021: 24).

Segundo Kickert (2011:802) as tradições históricas na administração, na governação, no estado e na política evidenciam-se como um aspeto conservador aos desenvolvimentos contemporâneos. A cultura administrativa restringe o espaço de manobra no que concerne a questões de corrupção e comportamento

anticorrupção em e entre unidades, departamentos e ministérios da administração pública (Onyango, 2020). Ainda assim, na ótica de Lavena (2016) e Zipparo (1998) são necessários mecanismos burocráticos apropriados e um ambiente profissional para promover e institucionalizar comportamentos de denúncia.

A respeito do modelo administrativo de tradição napoleónica, este é partilhado por países como França, Espanha, Portugal, Grécia e Itália. De acordo com Peters (2008) existem seis dimensões características no modelo administrativo napoleónico, que se passará a explicitar.

A primeira está relacionada com a natureza da relação entre o Estado e a sociedade. No caso da tradição napoleónica, esta é vista como uma relação onde poder está centralizado no Estado, verificando-se uma certa aversão a atores da sociedade autónomos. Esta configura-se numa visão antagónica ao contrato social entre membros da sociedade e instituições públicas (2008: 121).

A segunda dimensão diferencia lei e gestão no que respeita à formulação e execução de tarefas públicas. Na tradição napoleónica a lei é enfatizada em comparação com a gestão (Peters, 2008: 122). Assim, a tendência para resolver os problemas passa frequentemente por produzir nova legislação, regulamentos e diretivas.

A terceira dimensão concerne o nível de autonomia por parte dos funcionários públicos relativamente aos políticos. Neste ponto, a tradição napoleónica reflete a alguns obstáculos entre os dois lados (Peters, 2008: 123-124).

A natureza burocrática da carreira do funcionário público, comparativamente ao que ocorre em outros setores (Peters, 2008: 124-125) representa a quarta característica da tradição napoleónica identificada por Peters (2008).

A quinta dimensão destacada relaciona-se com o tratamento igualitário entre cidadãos e a uniformização das políticas ao longo do território (Peters, 2008: 125-126).

A sexta e última dimensão do sistema administrativo diz respeito ao papel dos atores sociais no ato de desenvolver e implementar políticas públicas e relaciona-se fortemente com a primeira dimensão. Neste âmbito o acesso ao



desenvolvimento de políticas é bastante limitado. Os membros da sociedade e os grupos de interesse perdem energia na “política do acesso”, o que se configura numa característica do modelo napoleónico (Peters, 2008: 127).

Em contextos mais burocráticos, como é o caso dos países com uma tradição administrativa napoleónica, a falta de confiança em mecanismos de responsabilidade e o menosprezar processos e procedimentos, a inação, as más praticas e o medo de vitimização determinam os comportamentos de denúncia (Onyango, 2020). É também esta razão que a tradição administrativa (napoleónica) foi considerada como uma variável de controlo para aplicação da metodologia MSSD, cuja variável independente é a legislação a proteção de denunciantes.

#### 2.4.1.2 Variável Independente

Nesta aplicação da abordagem metodológica do MSSD, a variável independente configura-se na legislação específica sobre a proteção de denunciantes (*whistleblowing*), em cada um dos países alvo deste estudo. Como mencionado previamente, a variável independente assume-se como a variável explicatória para as variações que possam ocorrer na variável dependente ou nas variáveis dependentes existentes. Considerando que as variáveis de controlo mantêm o ambiente externo constante, o destaque fica totalmente sobre a variável independente e na forma como esta exerce impacto sobre a ou as variáveis dependentes.

#### 2.4.1.3 Variáveis Dependentes

A variável independente especificada anteriormente irá interagir com duas variáveis dependentes em momentos distintos. A corrupção, medida através do CPI, será uma variável dependente e a economia paralela, medida através da percentagem calculada em função do PIB do país em análise, configura-se numa outra variável dependente. Assim, podemos avaliar o efeito que a legislação

específica respeitante ao *whistleblowing* teve tanto ao nível da corrupção como ao nível da economia paralela, no período em avaliação e nos estados-membros escolhidos. Desta forma, pretende-se compreender com a análise dos resultados se, de facto, há uma relação entre a legislação específica criada e os valores de ambas as variáveis dependentes e a extensão dessa relação.

## 3 A Proteção de Denunciantes

### 3.1 Notas introdutórias

Para o período entre 2012 e 2022 (inclusive), iremos proceder a uma avaliação da legislação relativa ao *whistleblowing* nos três países selecionados – França, Portugal e Espanha. Neste capítulo será apresentado, em primeiro lugar, a legislação existente até 2018 em cada um dos países; em segundo lugar, a contextualização sobre o papel da União Europeia com a criação da Diretiva (UE) 2019/1937 e, por fim, o estado da transposição da Diretiva em cada país, até 31 de dezembro de 2022, assim como uma breve síntese comparativa. Esta estrutura é justificada pela ordem cronológica dos acontecimentos. Dado que se tratam de três países que fazem parte da União Europeia é crucial que neste âmbito se destaque a legislação europeia produzida neste período, concretamente à Diretiva (UE) 2019/1937, adotada em 2019, que impulsiona à sua transposição para a legislação da cada Estado membro.

Assim, teremos o período em análise dividido em dois grandes momentos: de 2012 até 2018 em que verificaremos a legislação produzida pelos Estados membros escolhidos em matéria de proteção de denunciantes; e, de 2019 até 2022, em que será feita um levantamento aos pontos principais introduzidos com a Diretiva Europeia. Neste último, será observado que maneira os países em questão estão, ou não, a transpor esses requisitos para a legislação interna, questionando se estão a ir além do requerido na diretiva. Uma vez que se trata de um diretiva, este tipo de legislação não é aplicada de forma imediata e homogénea entre os Estados Membros, como ocorre com os regulamentos. Por sua vez, uma Diretiva<sup>4</sup>. é um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países membros da UE

---

<sup>4</sup>Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt). Consultado a 06.02.2023

devem alcançar, no entanto cabe a cada país organizar as suas próprias leis para atingir os objetivos e cumprir os requisitos fixados na Diretiva.

### 3.2 Visão global das legislações nacionais sobre a proteção de denunciante até 2018

Antes da União Europeia avançar com a proposta de diretiva para o *whistleblowing*, os estados-membros apresentavam díspares níveis de desenvolvimento no que respeita à proteção dos seus denunciante.

Desta forma importa sintetizar o quadro legal existente no âmbito da proteção de denunciante nos Estados membros que nos propusemos estudar – França, Portugal e Espanha - com o intuito de compreender a extensão e os parâmetros desta proteção antes da transposição da diretiva europeia para os contextos nacionais, processo ainda em curso em vários Estados membros da União.

#### 3.2.1 Em França

De seguida, de forma a sintetizar enquadramento legislativo relacionado com a proteção de denunciante em França (até ao ano de 2018) apresenta-se uma tabela que demonstra de que forma a lei francesa referente ao *whistleblowing* (*Sapin II*), que vigorava em 2018, prevê (ou não) alguns mecanismos que promovem a proteção ao denunciante.

Tabela 5 - Visão global das legislação nacional francesa no âmbito das medidas de Proteção de Denunciante, até 2018

	França
Tipo de legislação e abordagem	A proteção dos denunciante decorre de uma lei ( <i>Sapin II</i> ). Abrange todos os cidadãos que denunciam qualquer dano ou ameaça ao interesse público.

Setores e organizações abrangidos Existência de critérios (número mínimo de funcionários, volume de negócios anual)	Ambos os setores privado e público estão abrangidos. Os procedimentos de denúncia devem ser implementados em: - Empresas com mais de 50 funcionários - Administrações nacionais, regionais e locais (com mais de 10 000 habitantes)
Categorias de denunciantes protegidos	Todos os cidadãos.
Tipo de irregularidades que podem ser denunciadas (abordagem de interesse público ou lista enumerativa de irregularidades) e exceções	Abordagem de interesse público. “Qualquer dano grave ou ameaça ao interesse público, bem como violações do direito nacional ou internacional”.  Exceções aplicadas em relação a: - segurança nacional - segredo médico - privilégio legal
Natureza e extensão da proteção aos denunciantes no local e fora do local de trabalho e recursos disponíveis	Proteção contra retaliação no local de trabalho (discriminação, sanções, impedimento de acesso a formação ou promoções).  As disposições sobre proteção para além do local de trabalho não são claras.
Canais de denúncia  Prazo para as empresas divulgarem	Canais previstos na lei:  1) canal interno (para gerente ou pessoa indicada) 2) autoridades (autoridade judiciária, autoridades administrativas ou às entidades profissionais nacionais) 3) canal público (sociedade civil, <i>media</i> )  O denunciante pode vir a público após três meses caso não haja reação dos canais anteriores.
Confidencialidade e penalidade por quebra de confidencialidade	A confidencialidade aplica-se à identidade do denunciante, da pessoa interessada pela divulgação e de todas as informações recolhidas. Qualquer quebra de confidencialidade pode levar a uma pena de prisão de dois anos e uma multa de € 30.000.

Exigência de boa fé/crença razoável	Exigida. O denunciante deve divulgar as informações de forma “desinteressada e de boa fé”.
Sanções	Sanções por obstrução à divulgação protegida: - prisão até um ano e multa de € 15.000. - Multa por processo de difamação abusiva: 30.000€.
Equilíbrio de direitos concorrentes	Privilégio advogado-cliente e sigilo médico
Disposições de acompanhamento e feedback	Não especificado na lei
Aconselhamento e sensibilização	Não especificado na lei

Fonte: adaptado de European Commission (2018a)

A lei nacional de proteção de denunciante francesa - Lei *Sapin II* - abrange transversalmente todos os cidadãos em todos os setores de atividade. A abordagem alicerçada no interesse público possibilita a divulgação de uma ampla gama de irregularidades, estando apenas três categorias limitadas com exceções. A Lei Sapin II protege os denunciante contra a retaliação no contexto laboral e prevê canais de denúncia em várias instâncias, permitindo flexibilidade em casos de perigo iminente em que nenhuma ação foi tomada no canal anterior. A confidencialidade do denunciante está salvaguardada uma vez que o ônus de prova é invertido<sup>5</sup>, exigindo-se no entanto boa-fé por parte do denunciante no que concerne às informações reveladas. Desta forma, o denunciante pode expor o ilícito sem ter a necessidade de provar a veracidade da acusação – o que promove, por um lado, a divulgação de casos e, por outro, protege quem denuncia da necessidade de apresentar provas para a acusação.

Desta forma, há neste enquadramento legal aspetos positivos no que concerne à proteção de denunciante. No entanto, há também pontos em que se

---

<sup>5</sup> Juridicamente, o ônus de prova invertido determina a pessoa acusada de provar a falsidade das acusações que lhe são imputadas.

denotam fraquezas. Primeiramente, as disposições são pouco claras no que concerne à extensão da proteção para além do local de trabalho. Ou seja, não fica explícito que as proteções conferidas pela lei se apliquem para além do contexto laboral. Em segundo, a lei prevê canais de denúncia que devem ser utilizados de forma escalonada (segundo uma hierarquia<sup>6</sup>), mas não faz referência a casos em que no ilícito esteja o envolvimento da própria hierarquia. A título de exemplo, não há referência do procedimento a adotar no caso do denunciante suspeitar que a pessoa que recebe a denúncia esteja envolvida no ilícito. Por fim, a lei não especifica disposições relativas ao acompanhamento das denúncias e ações de consciencialização, ponto necessário de revisão. Acerca do Provedor de Justiça Nacional, cujo papel é encaminhar o denunciante para a autoridade competente, surgem questões considerando a sua capacidade para cumprir a função, no que concerne a disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

Em França, a legislação em matéria de proteção de denunciantes é recente. Em 2007, as proteções conferidas estavam disseminadas em diferentes leis (Meyer, 2013).

Em 2016, a denominada lei *Sapin II* estabeleceu um estatuto geral para os denunciantes. Esta lei veio garantir uma proteção mais sólida aos denunciantes, dado que configura num único diploma específico o âmbito da aplicação das proteções conferidas. Assim, quem pretenda divulgar uma infração encontra neste estatuto as informações necessárias para avançar, ou não com a denúncia. É, no entanto, necessário atender a três condições definidas no artigo 6: 1) corresponder à definição de denunciante; 2) são divulgadas apenas informações necessárias ao tratamento em caso de tratar de segredo protegido lei – factos, informações e documentos estão excluídos do sistema de denúncia definido neste capítulo; 3) trata-se de um funcionário público ou empregado e é cumprido o procedimento para relatar a denúncia a três níveis (canal interno, canal externo e

---

<sup>6</sup> A lei *Sapin II* refere que a denúncia deve seguir uma hierarquia. Assim, o denunciante deve utilizar em primeiro lugar, o canal interno da empresa e, caso não obtenha uma resposta num prazo definido, usar canais externos (ex. autoridades, provedor de justiça). Apenas em último recurso, e não existindo uma resposta por parte dos canais internos e externos, o denunciante deve realizar a denúncia pública (ex. através dos *media*).

canal público, por esta ordem). Excluem-se apenas três segredos protegidos pelo sistema – segredos relacionados com a defesa nacional, o sigilo médico e o sigilo profissional entre advogados-clientes.

Para as questões sobre as quais refletimos, importa também mencionar lei nº2013-907 de 11 de outubro de 2013, relativa à transparência da vida pública, que cria a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP). Esta lei aplica-se a todos os setores da sociedade francesa e tem como principais alvos a corrupção ativa ou passiva, a quebra de confiança, o desvio de fundos públicos, a apropriação ilegal de interesses ou ofensa *pantouflage* - relacionada com membros do governo, principais executivos locais ou pessoas encarregadas de uma missão de serviço público.

### 3.2.2 Em Portugal

A tabela 5 exibe um conjunto de leis que, não se configurando numa legislação específica sobre proteção de denunciantes, se destacam no contexto legislativo português (até 2018), na medida em que possibilitaram algum enquadramento no que concerne a proteção de denunciantes. De acordo com as leis destacadas, apresenta-se uma análise global do contexto português em matéria de *whistleblowing*, em categorias como irregularidades passíveis de denúncia ou a existência de canais de denúncia, a título de exemplo.

Tabela 6 - Visão global das legislação nacional portuguesa no âmbito das medidas de Proteção de Denunciante, até 2018

	Portugal
	<p>Não existência de legislação específica que proteja os denunciante ou que exija o estabelecimento de canais de denúncia. Os denunciante podem ser protegidos indiretamente por diferentes legislações setoriais, mas apenas algumas categorias de denunciante são protegidas. Os canais de denúncia só existem no setor bancário.</p> <p>Lei 19/2008 de 21 de abril (alterada pela Lei 30/2015 de 22 de abril) – Lei Geral Tributária</p> <p>Lei 25/2008 de 5 de junho (última alteração pela Lei 118/2015 de 31 de</p>



Tipo de legislação e abordagem	agosto) - Medidas preventivas e repressivas ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo: Código Penal Português, aprovado pela Lei 48/95, 15 de março Código do Trabalho Português, aprovado pela Lei 7/2009, 12 de fevereiro Lei 59/2008, 11 de setembro, Lei que regulamenta os contratos de funcionários públicos e funcionários públicos Decreto-Lei 298/92 de 31 de dezembro (última alteração pela Lei 16/2017 de 3 de maio).
Setores e organizações abrangidos Existência de critérios (número mínimo de funcionários, volume de negócios anual)	Em parte, setores público e privado
Categorias de denunciante protegidos	Empregados (setor público e privado)
Tipo de irregularidades que podem ser denunciadas (abordagem de interesse público ou lista enumerativa de irregularidades) e exceções	Corrupção, crimes descobertos no exercício das suas funções, infrações no setor privado e público.
Natureza e extensão da proteção aos denunciante no local e fora do local de trabalho e recursos disponíveis	A proteção está disponível para funcionários públicos e de instituições financeiras sob legislação específica. Os que denunciem de boa-fé estão protegidos de medidas disciplinares ou outras ações tomadas de acordo com a política de denúncia.
Canais de denuncia Prazo para as empresas divulgarem	Obrigação de criação de canais apenas para instituições de crédito. Estas devem implementar mecanismos eficazes de receção de denúncias e infrações de acordo com o Regulamento n.º 575/2013.
Confidencialidade e penalidade por quebra de confidencialidade	Garantida no setor público no que concerne o combate à corrupção. Garantida no setor privado no que concerne o combate à corrupção e às instituições de crédito.  As sanções são aplicáveis apenas à denúncia de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo: até 3 anos de prisão ou multa para quem revelar a identidade dos denunciante.

Exigência de boa fé/crença razoável	Setor privado - Medidas preventivas e repressivas em relação à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo: As informações relatadas de boa fé que se enquadrem no escopo desta lei não violam quaisquer obrigações de sigilo decorrentes da lei ou do contrato (ver Art.20)
Sanções	Não especificado na lei
Equilíbrio de direitos concorrentes	Não especificado na lei
Disposições de acompanhamento e feedback	Não especificado na lei
Aconselhamento e sensibilização	Não especificado na lei

Fonte: adaptado de European Commission (2018a)

Em 2018, não existia no contexto português uma legislação específica sobre proteção de denunciante. No que concerne a proteção de denunciante, a aplicação decorria do direito laboral e penal, a par de disposições de setores específicos, aplicáveis apenas em casos de branqueamento de capitais, financiamento de terrorismo ou em contexto de combate à corrupção. A disposição relativa à luta contra a corrupção é aplicável aos setores público e privado e garante ao denunciante o seu anonimato, invertendo o ónus de prova nos casos que se verificarem sanções disciplinares.

Portugal apresentava uma clara falta de regulamentação sobre a denúncia de irregularidades e proteção de denunciante. Pontos cruciais como regras de confidencialidade, apoio e direitos no local de trabalho ou procedimentos de denúncia não estavam regulamentados.

Na ordem jurídica portuguesa a primeira disposição a versar explicitamente sobre a proteção de denunciante em casos de corrupção e crimes conexos foi

aprovada em 2008<sup>7</sup>. Nesta lei, o artigo 4º reconheceu aos trabalhadores da Administração Pública algumas garantias caso denunciassem casos de corrupção, conhecidos no âmbito do desempenho das suas funções. Essas garantias compreendem a impossibilidade dos denunciadores serem prejudicados, sob qualquer forma, incluindo o despedimento ou a transferência involuntária; a aplicação de sanções disciplinares no ano após a denúncia; e o direito ao anonimato e transferência a pedido, sem possibilidade de recusa<sup>8</sup>. Posteriormente, este artigo foi modificado com a Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, passando a abranger também os trabalhadores do setor privado. Com esta alteração previu-se também a possibilidade de os denunciadores usufruírem do regime de proteção de testemunhas em processo penal, enquadrado na Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

Embora se configure numa primeira abordagem à questão da proteção de denunciadores no contexto do combate à corrupção, o artigo 4º da Lei n. 19/2008, de 21 de abril, não providencia qualquer informação relativa a sanções a aplicar a quem obstrua a divulgação do ilícito; disposições que indiquem como acompanhar a denúncia; ou ações a realizar com o intuito de consciencializar para a importância de denunciar infrações.

No contexto português o direito laboral assumiu também relevância nesta matéria uma vez que protege os trabalhadores contra o tratamento injustificado por parte dos empregadores. O direito a denunciar crimes configura-se um direito do trabalhador ao qual o empregador não se pode opor ou praticar alguma forma de retaliação no seguimento deste exercício, nomeadamente despedir, sancionar ou tratar de uma forma desfavorável<sup>9</sup>. Neste sentido, o artigo 331º do mesmo documento (Código do Trabalho) considera reprovável qualquer sanção disciplinar pelo facto do trabalhador exercer, pretender ou invocar os seus direitos ou garantias. À semelhança do setor privado, também os trabalhadores da função

---

<sup>7</sup> Lei nº19/2008, de 21 de abril, Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002.

<sup>8</sup> Artigo 4º da Lei n.º19/2008,

<sup>9</sup> Art. 129º do Código do Trabalho (2009)

pública beneficiam de garantias idênticas, patente na alínea a) do n.º 1 do art. 72 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Como constatamos, no período que antecede a existência da Diretiva Europeia (UE) 2019/1937, publicada em 2019, e a sua consequente transposição, a legislação em matéria de proteção de denunciante era escassa, fragmentada e incompleta. Neste âmbito, Ramos (2018: 35) defende a existência um regime único, claro e abrangente no que respeita à proteção de denunciante, que promova a visibilidade desta matéria e uma maior democraticidade. Segundo este autor, uma abordagem setorial promove a existência de lacunas e incongruências legais e dificulta a compreensão por parte do cidadão sobre com que tipo de proteção pode ou não contar.

### 3.2.3 Em Espanha

Por último, apresenta-se a visão global da legislação espanhola relativa ao *whistleblowing*. Similarmente ao realizado para França e Portugal, a tabela 6 revela as leis em vigor em 2018 em Espanha e o seu contributo para a proteção de denunciante.

Tabela 7 - Visão global das legislação nacional espanhola no âmbito das medidas de Proteção de Denunciante, até 2018

	Espanha
Tipo de legislação e abordagem	<p>Não existe uma lei nacional autónoma que proteja os denunciante, mas uma legislação muito fragmentada, teoricamente aplicável aos casos de denúncia.</p> <p>Três leis regionais regulam a denúncia nas regiões de Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência.</p> <p>A sociedade civil espanhola é muito ativa na questão dos direitos dos denunciante. Algumas ONGs apresentaram propostas legislativas ou apoiaram as câmaras municipais (por exemplo, em Barcelona, na instalação de uma "Caixa de Reclamações Anticorrupção").</p>

<p>Setores e organizações abrangidos Existência de critérios (número mínimo de funcionários, volume de negócios anual)</p>	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: apenas setor público</p>
<p>Categorias de denunciantes protegidos</p>	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: funcionários públicos</p>
<p>Tipo de irregularidades que podem ser denunciadas (abordagem de interesse público ou lista enumerativa de irregularidades) e exceções</p>	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão: perversão do curso da justiça, abandono do destino e omissão do dever de processar, desobediência e negação de ajuda, infidelidade na custódia de documentos e quebra de segredos, subornos, tráfico de influência, peculato, fraude e cobrança ilegal, e ainda negociações e atividades proibidas a funcionários públicos e abusos no exercício de sua função.</p> <p>Ilhas Baleares e Valência: corrupção na administração pública</p>

<p>Natureza e extensão da proteção aos denunciantes no local e fora do local de trabalho e recursos disponíveis</p>	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão: qualquer dano à relação de trabalho ou às condições de trabalho do denunciante. Os denunciantes não podem ser demitidos ou transferidos para outro emprego. As garantias são aplicáveis até um ano após o fim do procedimento. O órgão público pode decidir a realocação do trabalho se solicitado pelo denunciante</p> <p>Ilhas Baleares: qualquer dano “aos direitos” do denunciante.</p> <p>Valência: qualquer tipo de isolamento, perseguição ou agravamento das condições laborais ou profissionais, ou qualquer tipo de medida que implique qualquer forma de preconceito ou discriminação. Em caso de retaliação ao trabalho, a Agência poderá exercer ações corretivas ou de restauração. Pode decidir transferir o denunciante para outro local da organização, se solicitado pelo denunciante. Excepcionalmente, o denunciante pode solicitar uma licença remunerada durante um determinado período de tempo. As medidas de proteção podem ser estendidas mesmo após o término do procedimento.</p>
<p>Canais de denuncia</p> <p>Prazo para as empresas divulgarem</p>	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão: Não há necessidade de estabelecer canais de denúncia. A lei regional apenas especifica que as informações devem ser comunicadas à Inspeção Geral de Serviços (dependente do ministério regional de assuntos internos). Este órgão o comunicará ao provedor regional (Procurador del Común).</p> <p>Ilhas Baleares e Valência: Não é necessário estabelecer canais de denúncia. As agências criadas pelas leis regionais de Valência e Ilhas Baleares podem atuar <i>ex officio</i> ou através da comunicação de um informador.</p>

Confidencialidade e penalidade por quebra de confidencialidade	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão: a confidencialidade só é garantida durante o processo e durante 1 ano após o seu término.</p> <p>Ilhas Baleares: confidencialidade garantida. Sem limite de tempo especificado.</p> <p>Valência: confidencialidade garantida. Sem limite de tempo especificado.</p>
Exigência de boa fé/crença razoável	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: não previstos na lei.</p>
Sanções	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: não previstos na lei.</p>
Equilíbrio de direitos concorrentes	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: não previstos na lei.</p>
Disposições de acompanhamento e feedback	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: não previstos na lei.</p>
Aconselhamento e sensibilização	<p>Ao nível nacional: nenhum</p> <p>Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência: não previstos na lei.</p>

Fonte: adaptado de European Commission (2018a)

Ao nível nacional não existem disposições legais que confirmam proteção aos denunciadores em Espanha. De igual forma, a empresas e organizações públicas não é exigido que sejam estabelecidos canais de denúncia. As únicas exceções em que há algum enquadramento legal são em três regiões: Castela e Leão, Ilhas Baleares e Valência. Em 2018, das dezassete regiões espanholas, apenas as três regiões mencionadas como exceções conferiam proteção aos denunciadores, ainda que sejam disposições limitas a funcionários do setor público e a um determinado conjunto de irregularidades, como a corrupção ou as atividades ilegais no âmbito da administração. Assim, as poucas provisões existentes ficam limitadas ao setor

público e é pouco claro a extensão da aplicação destas provisões além do contexto de trabalho (laboral).

Embora a legislação espanhola reconheça a obrigação genérica de denunciar crimes públicos por parte dos todos os cidadãos, em especial por parte dos funcionários públicos (patente no artigo 262 da Lei do Processo Penal), não existe uma regulação legal que ofereça uma proteção adequada aos funcionários, trabalhadores e cidadãos que decidam denunciar um caso de corrupção ou de fraude. Segundo Amoedo (2017) o ordenamento jurídico não contempla a figura do *whistleblower*, o que revela o pouco desenvolvimento desta matéria no contexto espanhol.

A primeira iniciativa legislativa específica com o intuito de regular o papel do denunciante e as suas garantias encontra-se ao nível regional, mais concretamente na região de Castela e Leão, ainda que se limite somente à função pública (Lei 2/2016, 11 de novembro), ficando excluído o setor privado. De acordo com Amoedo (2017:3) ainda que se trate de uma iniciativa válida e pioneira, revela-se insuficiente e limitada, tanto ao nível do conteúdo como do objeto.

No que concerne o setor privado, a circular 1/2016 da Procuradoria Geral do Estado, introduziu a necessidade de implementar canais de denúncia internos de forma a registar atos ilícitos ou incumprimentos dentro das empresas. Esta circular, que resultou da interpretação da reforma do Código Penal, considera estes canais de denúncia como um elemento chave dos modelos de prevenção (Lei 2/2016, de 11 de novembro).

Em 2016 foi apresentada a Proposta de Lei Integral de Luta contra a corrupção e proteção de denunciantes. Este texto reúne um conjunto de medidas sobre aspetos essenciais da luta contra a corrupção, nas quais se inclui a proteção de denunciantes. Esta proposta apresentada pelo grupo parlamentar “Ciudadanos” e discutida no Congresso de Deputados acabou por não ser promulgada, nem publicada. Apesar de se configurar num avanço em matéria de anticorrupção e a primeira a incluir a proteção de denunciantes, a proposta limita-se ao setor público e apenas considera denúncias de corrupção (Benedito, 2022). Desta forma, não contempla o sublinhado pela organização Transparência Internacional em



Espanha, que defende a necessidade de “uma proposta que incentive e proteja os trabalhadores em posição de denunciar casos de corrupção, tanto no setor privado como no público” (Transparency International España, 2017:4).

### 3.3 O papel da União Europeia - A Diretiva Europeia (UE) 2019/1937

A União Europeia (UE) tem enfatizado a necessidade de promover um aprofundamento no que concerne a proteção de denunciante. Decorria o ano de 2018 quando, considerada proposta da Comissão Europeia, se começou a desenhar o pacote de medidas com vista a fortalecer a proteção de denunciante, percecionada como meio crucial para desvendar atividades ilegais e fortalecer a lei europeia. Escândalos mediáticos como os *Panamá Papers*<sup>10</sup>, o *Dieselgate*<sup>11</sup> ou a *Cambridge Analytica*<sup>12</sup>, foram levados ao conhecimento das autoridades e dos *media* através de denunciante (Saloranta, 2021). Estes desenvolvimentos elevaram ainda mais a necessidade de proteger quem decide partilhar informações que de outra forma permaneceriam escondidas, a causar danos à sociedade e ao interesse público (European Commission, 2018b). Em 2017, dados do Eurobarómetro indicavam que 81% dos inquiridos não reportaram casos de corrupção vivenciados ou testemunhados.

No que respeita a esta proteção, a UE identificou desigualdades vincadas entre os países como o problema mais substancial. Em 2018, apenas 10 países<sup>13</sup> da União tinham leis abrangentes relacionadas com o *whistleblowing*, sendo que

---

<sup>10</sup> Caso de corrupção descoberto através de 11,5 milhões de documentos que expõem como companhias offshore foram criadas pela sociedade de advogados Mossack Fonseca para entidades ligadas a 12 antigos e atuais líderes mundiais, com o intuito de desviar dinheiro e fugir ao fisco.

<sup>11</sup> Escândalo que envolveu técnicas fraudulentas usadas pela Volkswagen para reduzir emissões de dióxido de carbono e óxido de nitrogénio de alguns motores nos testes regulatórios de poluentes, de 2009 a 2015.

<sup>12</sup> Escândalo sobre a recolha de informações pessoais de utilizadores da plataforma *Facebook*, recolhidos pela empresa *Cambridge Analytica*. Estes dados foram utilizados para influenciar a opinião de eleitores em vários países durante campanhas políticas.

<sup>13</sup> Eslováquia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos, Suécia e Reino Unido. Nota para a saída oficial do Reino Unido da UE a 31 de janeiro de 2020.

os restantes países apresentavam apenas uma proteção parcial, de acordo com as especificidades dos setores ou tipos de crimes abrangidos.

Com a proposta da União, o objetivo passaria por aumentar o nível de proteção aos denunciantes, ao definir novos padrões no que concerne ao estabelecimento de canais de denúncia seguros, tanto dentro das organizações como a autoridades públicas; ao proteger os denunciantes de qualquer forma de retaliação; e ao definir critérios de formação para que as autoridades públicas saibam lidar com os denunciantes. Aumentar a consciencialização das pessoas para este tema configura-se também como um objetivo prioritário da ação europeia.

Face ao contexto mencionado e após um primeiro esboço apresentado em abril de 2018, a 23 de outubro de 2019 foi adotada a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, referente à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, que viria a entrar em vigor em dezembro do mesmo ano. Esta diretiva, conhecida como a Diretiva *Whistleblowing*, lança as bases para uma proteção relacionada com o *whistleblowing* ao nível europeu.

Aos Estados membros foi dado o prazo de 17 de dezembro de 2021 para a transposição da Diretiva para os ordenamentos jurídicos internos. Dos 27 países que compõem a União, apenas cinco<sup>14</sup> adotaram uma nova lei no prazo referido – Dinamarca, Lituânia, Malta, Portugal e Suécia. Com esta Diretiva o legislador visa prevenir e dissuadir a prática de ilícitos no contexto das organizações, garantindo uma aplicação de normas comuns que protejam eficazmente os denunciantes<sup>15</sup>.

Aquando o desenvolvimento da Diretiva europeia, a proteção atribuída aos denunciantes encontrava-se fragmentada pelos Estados membros, diferindo consoante o âmbito de intervenção. As denúncias de violações ao direito da União que assumam uma dimensão transfronteiriça “ilustram como a insuficiência da proteção num Estado-Membro afeta negativamente as políticas da União não só

---

<sup>14</sup> De acordo com o registo efetuado pelo EU Whistleblowing Monitor. Disponível em <https://www.whistleblowingmonitor.eu/country/>

<sup>15</sup> Ponto 5, Diretiva (UE) 2019/1937

nesse Estado-Membro, mas também noutros Estados-Membros e na União como um todo”<sup>16</sup>.

No que respeita ao âmbito deste trabalho, destaca-se o ponto 15 da Diretiva, que faz referência à proteção dos interesses da União ao nível financeiro. De acordo com o documento, o reforço da aplicação do direito europeu é essencial nesta vertente uma vez que o *whistleblowing* está relacionado com “o combate à fraude, à corrupção e a outras atividades ilegais que afetam a despesa da União (...)”. Uma aplicação deficitária neste domínio gera uma quebra das receitas e a uma utilização abusiva dos fundos da União, prejudicando o crescimento, desvirtuando o investimento público e minando a confiança dos cidadãos na ação europeia<sup>17</sup>.

De forma sintetizada, a Diretiva Europeia 2019/1937 estabelece as bases no que respeita ao *whistleblowing* em vários pontos. Em primeiro lugar, a Diretiva define o conceito de *whistleblower* e especifica em que circunstâncias é conferida proteção. Segundo este documento a proteção é concedida a funcionários, tanto do setor público como do privado, e engloba também candidatos a emprego, ex-funcionários, estagiários, jornalistas, etc. Isto significa que há uma ampla gama de potenciais denunciadores aos quais é conferida proteção, incluindo indivíduos fora do espectro da relação empregado-empregador (como consultores, voluntários, bem como todas as pessoas que prestem assistência a denunciadores, como é o caso de pessoas físicas e jurídicas<sup>18</sup> (Terracol, 2019).

Em segundo lugar, a Diretiva Europeia prevê medidas para evitar a retaliação contra os denunciadores, ficando salvaguardados de várias ações discriminatórias em que se inclui a demissão e a degradação do posto de trabalho. Assim, é proibida “qualquer forma de retaliação” em que se inclui ameaças e tentativas retaliação (artigo 19). Com esta diretiva, são penalizados todos aqueles

---

<sup>16</sup> Artigo 4º, Diretiva (UE) 2019/1937

<sup>17</sup> Artigo 15º, Diretiva (UE) 2019/1937

<sup>18</sup> Ponto 4, artigo 4º, Diretiva (UE) 2019/1937

que esconderem ou tentarem esconder a denúncia e violarem o direito de confidencialidade e identidade do denunciante (artigo 23).

No seguimento do ponto anterior, a Diretiva define os tópicos para atribuição de proteção. De acordo com este diploma, a proteção é aplicável a denúncias relacionados com irregularidades legislativas da UE, como a fraude fiscal, o branqueamento de capitais ou delitos relacionados com a contratação pública, segurança rodoviária e de produtos, proteção ambiental, saúde pública, proteção do consumidor e proteção de dados.

Em quarto lugar, a Diretiva Europeia estabelece a existência de canais de denúncia (internos, externos e públicos). Com base no artigo 8, a Diretiva expressa aos Estados membros que requeiram às entidades legais, públicas e privadas o estabelecimento de canais de denúncia de e mecanismos de acompanhamento da denúncia, podendo ser geridos internamente ou por entidades terceiras. É também pedido aos Estados membros que estabeleçam canais de denúncia externos para que seja possível reportar fora do contexto da organização. A Diretiva não especifica uma hierarquia de utilização dos canais para existentes para denúncia, conferindo proteção ao denunciante, independentemente da rota escolhida.

Em quinto lugar, a Diretiva requer a existência de linha direta para denúncias, em que seja dada a possibilidade aos denunciantes para submeter a denúncia sob a forma escrita (por correio ou correio eletrónico), oral (através de chamada de voz para uma linha direta ou numa reunião presencial se requerido pelo denunciante) ou por ambas.

Em sexto lugar, a Diretiva *Whistleblowing* determina a existência de confidencialidade e a possibilidade de anonimidade, promovendo a proteção da identidade do denunciante. Sempre que a identidade do denunciante necessitar de ser divulgada, será avisado antecipadamente (artigo 16). Assim, enquanto a confidencialidade do denunciante é uma exigência do documento produzido pela EU (bem como a privacidade de qualquer terceira parte que seja mencionada no relatório da denúncia), a anonimidade é uma questão que fica ao critério de cada Estado membro no momento da transposição.

Por último, a Diretiva destaca a consciencialização, a formação e comunicação direta. Desta forma, requer a funcionários e terceiros que estejam cientes do conteúdo da Diretiva e das proteções a que os denunciantes tem direito. A formação deve abranger em que âmbito é que os denunciantes estão protegidos, independentemente do canal que decidam utilizar para reportar (internamente na empresa; a uma entidade reguladora externa ou externamente através dos meios de comunicação social).

A implementação desta Diretiva obriga a empresas com mais de 50 funcionários, instituições do setor público, autoridades e municípios com 10.000 ou mais habitantes a estabelecer canais internos adequados para a denúncia. As empresas com 250 ou mais funcionários deverão cumprir a disposição no espaço de dois anos após a adoção da Diretiva. Já as empresas que possuam entre 50 e 250 funcionários terão um prazo de mais dois anos para cumprir após a transposição do documento. Em ambos os casos, a Diretiva apenas confere proteção ao denunciante que comunique irregularidades relacionadas com a legislação da UE: fraude fiscal, branqueamento de capitais ou infrações relacionadas com contratos públicos, segurança de produtos e transportes, proteção ambiental, saúde pública, proteção do consumidor e proteção de dados. Qualquer denúncia que não se enquadre neste âmbito apenas poderá ser protegida se o quadro jurídico nacional fizer referência a uma proteção específica.

Em suma, a Diretiva *Whistleblower* estabelece as normas mínimas a adotar no que concerne à proteção de denunciantes, no âmbito do direito da União Europeia. Esta Diretiva não invalida a aplicação de normas de proteção nacionais que se revelem mais adequadas<sup>19</sup> ou que amplifiquem a proteção a violações especificadas no direito nacional<sup>20</sup>. De acordo com Coutinho & Castro (2021) o objetivo do legislador europeu passa por contribuir para uniformização de um regime de proteção de denunciantes com um espectro alargado nos Estados

---

<sup>19</sup> Artigo 25º, Diretiva (UE) 2019/1937

<sup>20</sup> Ponto 2, Artigo 25º, Diretiva (UE) 2019/1937

membros<sup>21</sup> . Segundo os mesmos autores, o caráter obrigatório da adoção da Diretiva no curto prazo, por entidades privadas e pela maioria do setor público, consubstancia-se nesse objetivo de estruturar um regime de proteção de denunciante similar nos diferentes países europeus (Coutinho & Castro, 2021).

Segundo a Transparência Internacional (2019), a Diretiva sobre a Proteção de Denunciante adotada em 2019 configura-se numa oportunidade para os Estados membros “alinham o enquadramento jurídico nacional sobre a proteção de denunciante com os padrões internacionais e as melhores práticas” (Terracol, 2019: 1), ao estipular um padrão mínimo e rigoroso para a proteção de denunciante na Europa. A existência deste diploma pressionou os Estados membros que não disponham de qualquer lei específica relacionada com o *whistleblowing* a desenvolver uma alinhada com a Diretiva europeia e também os Estados membros que já detinham algum enquadramento legal a aprofundar e melhorar os seus documentos.

### 3.3.1 Transposição da Diretiva em França

#### **Loi-nº2022-401: Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – Proposta de lei que visa a melhoria da proteção dos denunciante**

No âmbito da transposição da Diretiva Europeia, o parlamento francês adotou uma nova legislação em 2022, a Loi-nº2022-401, denominada “Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte”. A recente lei vem reformar a lei “*Sapin II*” de modo a que o enquadramento legislativo francês fique alinhado com o quadro europeu nesta matéria.

A atual lei francesa que concerne o *whistleblowing* apresenta, assim, contribuições onde se destaca, em primeiro lugar a ampliação da definição de

---

<sup>21</sup> Artigo 5º, Diretiva (UE) 2019/1937

denunciante. Esta suprime elementos que exigiam violação “grave e manifesta” da lei e a necessidade de o denunciante ter conhecimento pessoal dos factos divulgados. Assim, o denunciante passa a ser visto uma pessoa singular que “comunica ou divulga de boa fé, e sem compensação financeira direta, informação relativa a um crime, delito ou ameaça ou prejuízo ao interesse geral, violação ou tentativa de ocultar uma violação ao direito internacional, europeu ou nacional”.

Em segundo lugar, destaque para o desuso da hierarquia dos canais de denúncia internos e externos<sup>22</sup>. Com a implementação da nova lei é permitido ao denunciante escolher entre denunciar através de um canal interno ou externo, sem necessidade de começar por recorrer ao canal interno em primeiro lugar. Todavia, a divulgação pública deve ficar reservada a situações em que: não tenha sido gerado um relatório após um determinado período de tempo (superior a 3 meses); existir risco de retaliação; ou em caso de perigo iminente para o denunciante ou manifestação desse perigo para o público em geral. Há ainda uma ressalva: uma denúncia não pode ser divulgada de imediato se se verificar que pode afetar a defesa e a segurança nacional. As empresas ficam incumbidas de estabelecer um procedimento interno capaz de limitar o uso de canais externos e de divulgação pública.

Em terceiro lugar, a lei francesa identifica a necessidade de estabelecer um procedimento interno para recolha e processamento das denúncias, independentemente do número de trabalhadores de uma empresa. Espera-se em breve que um decreto especifique as regras relativas a prazos para recebimento e devolução das informações.

Em quarto lugar, a atual reforça as medidas de proteção, uma vez que este documento proíbe qualquer discriminação que se relacione com a denúncia, e especifica um conjunto de represálias de que o denunciante pode sofrer, independentemente do seu estatuto. As pessoas físicas, jurídicas e sem fins lucrativos que rodeiam o denunciante são também protegidos -. Assim, este

---

<sup>22</sup> Um canal de denúncia interno corresponde a um canal disponibilizado pela empresa ou organização para que a denúncia. Por outro lado, um canal de denúncia externo é utilizado quando a denúncia é realizada diretamente a autoridade(s) supervisora(s), externas à empresa.

documento proíbe também qualquer forma de retaliação (onde se inclui ameaças ou a tentativa de recorrer a represálias).

Em quinto lugar, em consonância com o ponto anterior, evidencia-se a extensão de algumas proteções conferidas aos denunciantes, a quem o auxilie na denúncia (pessoas físicas, jurídicas e sem fins lucrativos).

Por fim, a nova lei amplia a isenção da responsabilidade civil do denunciante por danos causados, quando este apresente motivos razoáveis que o levaram a acreditar que a denúncia seria necessária para salvaguardar os interesses em jogo. Em relação à lei anterior, *Sapin II*, lei atual prevê que o denunciante não seja criminalmente responsável quando remove, quando se apropria indevidamente ou oculta documentos ou outros meios que contenham informações de que tenha conhecimento lícito. Desta forma, em cada caso, será avaliada a necessidade da infração cometida para efeitos do exercício de denúncia.

Em suma, a nova legislação no que concerne o *whistleblowing* em França foi além do pressuposto na Diretiva Europeia uma vez que inclui provisões ultrapassam os requisitos mínimos definidos no documento europeu, que passaremos a enunciar.

Destaque, em primeiro lugar, para amplificação do escopo da proteção – a divulgação de danos ao interesse público é protegida, mesmo que esta não se configure numa violação da legislação nacional ou europeia. Por oposição, a Diretiva Europeia apenas prevê proteção ao denunciante no âmbito da violação do Direito da União<sup>23</sup>. referidos no artigo 2º da Diretiva.

Num segundo ponto, realça-se a proteção a facilitadores das denúncias, como é o caso de Organizações Não-governamentais (ONGs), responsáveis por auxiliar no processo de denúncia, proteção que a Diretiva Europeia não contempla.

Em terceiro lugar, lei francesa atribui imunidades, onde se inclui a responsabilidade civil e criminal;

---

<sup>23</sup>Ver artigo 2º, Diretiva (UE) 2019/1937



Em quarto lugar, destaque para medidas de apoio onde se inclui a assistência psicológica, financeira e os fundos passíveis de cobrir despesas legais (por exemplo, honorários com advogados), aspeto que a Diretiva europeia não faz referência.

Em quinto lugar a lei francesa prevê sanções dissuasivas de responsabilidade pessoal por retaliação – que inclui multas que podem ascender aos 60 mil euros ou pena de prisão (até 3 anos), questão não prevista pela legislação europeia.

Por fim, realce para a obrigação de estabelecer um procedimento interno de denúncia independentemente do número de trabalhadores da empresa. Por comparação, a Diretiva europeia apenas exige a existência de um procedimento interno de denúncia a empresas com mais de 50 trabalhadores.

### 3.3.2 Transposição da Diretiva em Portugal

#### **Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro**

Com o intuito de transpor a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, a lei portuguesa relativa ao *whistleblowing*, denominada Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, procura estabelecer o regime geral de proteção de denunciadores. Esta lei, que entrou em vigor em junho de 2022, define um novo regime geral na ordem jurídica nacional, ao estimular uma metodologia concreta para a implementação da estratégia anticorrupção, inserindo-se num esforço mais abrangente no combate à criminalidade económica.

De uma forma concisa esta lei aplica-se a todas as organizações, públicas ou privadas, e respetivos colaboradores que denunciem crimes ou outras violações dos seus direitos. Deste diploma destaca-se a obrigatoriedade de estabelecer canais de denúncia internos por parte de todas as instituições, com exceção das autarquias locais com menos de 50 trabalhadores ou 10.000 habitantes para as quais este processo se configura numa recomendação. No que concerne os canais para a denúncia, a lei portuguesa prevê que a aplicação de canais externos ou

públicos, contudo estes só devem ser utilizados na circunstância de não existir resposta no canal interno num prazo de três meses, obrigando o denunciante a recorrer em primeira instância ao canal interno. Estas denúncias podem ser apresentadas por escrito ou verbalmente, por diversas vias, indo ao encontro do pressuposto na Diretiva Europeia.

Na lei portuguesa destaque ainda para a existência de coimas para quem desrespeite ou viole as normas dispostas neste diploma, que podem variar entre os 500 os 250.000 euros consoante a gravidade a infração e o agente que a promova seja singular ou coletivo. Nas normas patentes na lei, evidenciam-se as relacionadas com as garantias de confidencialidade, segurança e sigilo.

Por último, no que concerne a infrações que se encontrem no âmbito da aplicação da lei portuguesa, esta vai ao encontro do mencionado na Diretiva Europeia *Whistleblowing* e esta patente no artigo nº2 da Lei n.º 93/2021.

Na perspetiva da organização Transparência Internacional (TI), os legisladores não aplicaram as práticas internacionais com a transposição, uma vez que na perspetiva da organização não está assegurada uma proteção efetiva e extensível a todos os denunciante. O caso mais evidente é que a lei portuguesa apenas protege quem divulgue infrações obtidas no âmbito da sua atividade profissional, ficando excluídas todas as restantes. Assim, ficam de fora quaisquer vítimas ou testemunhas de crimes ambientais, de má gestão e má governação fora do contexto laboral, de violência doméstica, de assédio sexual e/ou moral na escola ou no local de trabalho, e ainda vítimas de prostituição e/ou tráfico de seres humanos (Terracol, 2019).

Segundo a mesma organização, há ainda outro aspeto na transposição para a legislação portuguesa que vai contra o explícito na Diretiva Europeia: a lei portuguesa restringe a possibilidade aos denunciante a fazerem a denúncia diretamente às autoridades, ao invés da possibilidade de cada denunciante decidir o canal mais adequado em função das circunstâncias do caso que pretendem reportar, situação fomentada pela Diretiva.

Resumidamente, a lei portuguesa que concerne o *whistleblowing* assumiu os critérios mínimos estipulados na Diretiva Europeia, contudo não foi capaz de ir

além deste diploma como fomentado no documento europeu. No caso dos canais usados para divulgação das denúncias por parte dos denunciante, o diploma legislativo português define a quem se deve recorrer para denunciar um determinado caso, renegando a livre escolha por parte do denunciante. Apesar de cumprido o critério da existência de canais de denúncia, há uma descaracterização do mencionado na lei europeia, porque a utilização do canal externo para a denúncia fica restringido, a título de exemplo, a casos onde não exista canal um canal interno<sup>24</sup>.

### 3.3.3 Transposição da Diretiva em Espanha

#### **Inexistente**

De acordo com Benedito (2022), a transposição da diretiva europeia (2019/1937) configura-se numa oportunidade para implementar em Espanha uma lei específica de proteção de denunciante. Em 2017 a organização Transparência Internacional publicava um *paper* onde enumerava as questões relevantes a considerar numa futura lei. Todavia, desde essa data até ao final de 2021 não se verificaram progressos legislativos na globalidade. Apenas algumas regiões autónomas como Castela e Leão, Navarra, Valência ou Andaluzia incorporaram no seu quadro legal alguns canais para a denúncia de atos de corrupção.

A par dos restantes membros da União Europeia, foi requerida a Espanha a transposição da Diretiva Europeia de Proteção de Denunciante para a lei nacional. O limite para esta transposição foi fixado a 17 de dezembro de 2021, cuja data não foi cumprida pelo governo espanhol. Apesar da apresentação de várias alternativas legislativas, incluindo uma proposta para a lei de proteção de denunciante espanhola, esta foi rejeitada pelo congresso.

---

<sup>24</sup>Ponto 2, do Artigo 7º– Lei 93/2021, de 20 de dezembro.

Até ao final de 2022, período em que termina a nossa análise, Espanha ainda não apresentava uma lei nacional que especificamente regulasse o *whistleblowing*. Contudo, existem algumas leis relacionadas ao nível das regiões autónomas e um número de setores sujeitos a provisões relacionadas com os procedimentos e canais de denúncias internos.

A título de exemplo, em junho de 2021 foi aprovada uma lei que visa lutar contra a fraude e a corrupção na região da Andaluzia e que cria um regime de proteção aos denunciantes. Embora se trate de um diploma que representa um progresso no que concerne o combate à corrupção e, sobretudo, o *whistleblowing* em território espanhol, a aplicabilidade desta lei respeita apenas à comunidade andaluza. Esta é uma limitação que impossibilita a estender a sua análise a todo o país (Espanha). Esta lei regional, apesar de fazer referência à Diretiva (UE) 2019/1937 como a justificação de um dos motivos para a sua criação (patente no capítulo I), esta não se configura numa tentativa de transposição do diploma europeu para a legislação ao nível nacional.

No sentido de corresponder em conformidade com a Diretiva Europeia no que respeita à proteção de denunciantes, foram propostas medidas legislativas alternativas. A Lei 2/2023, de 20 de fevereiro de 2023, relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações à lei e ao combate à corrupção foi publicada no Diário Oficial do Estado em 21 de fevereiro de 2023, constituindo-se na lei espanhola que transpõe a Diretiva *Whistleblowing* para o contexto nacional. Todavia, como este diploma foi apresentado fora da janela temporal trabalhada, que começa a 1 de janeiro de 2012 e termina a 31 de dezembro de 2022, esta lei não foi considerada no estudo nem na aplicação da metodologia. Além de que, por se tratar de uma lei muito recente não permite que se valide o seu efeito nos indicadores avaliados, corrupção e economia paralela, ainda sem dados significantes de momento para que seja possível realizar essa associação.

### 3.4 Síntese comparativa da proteção de denunciadores em França, Portugal e Espanha

Os três países europeus em análise encontram-se numa fase preliminar da implementação de um mecanismo capaz de proteger os denunciadores. Esta questão justifica-se em parte pela ação da União Europeia, desde 2019, com a exigência aos Estados membros da transposição da Diretiva Europeia *Whistleblowing* para os planos nacionais.

Comparativamente, e realçando a configuração legislativa à *priori* da ação europeia, verifica-se que França já incorporava na sua estratégia de combate à corrupção a proteção de denunciadores, contrariamente a Portugal e Espanha cujas leis não especificavam de forma concreta e específica o tópico dos denunciadores.

Apesar de França apresentar neste âmbito um maior desenvolvimento no que concerne ao enquadramento legal do *whistleblowing*, as leis existentes apresentavam-se setorializadas. Este aspeto setorial da proteção de denunciadores, foi um aspeto considerado pela Comissão Europeia aquando da criação da Diretiva e configura-se num propósito da lei europeia: diminuir a indefinição e criar uma alternativa coesa.

Tabela 8 - Estado da Transposição da Diretiva Europeia a 31 de dezembro de 2022, em França, Portugal e Espanha.

Estado Membro	Status
França	Lei adotada (2022)
Portugal	Lei adotada (2021)
Espanha	Atrasada

Fonte: Transparency International (2022)

Como se pode verificar na tabela 7, França e Portugal encontram-se de momento no mesmo patamar, uma vez que adotaram novas leis no sentido de

transpor a Diretiva Europeia sobre *Whistleblowing*. Contudo, a adoção de nova legislação não significa que o Estado membro concluiu o processo de transposição, uma vez que há um período em que mesmo aprovada, a lei não vigora e poderá existir necessidade de reformar ou aumentar a regulação em áreas conexas, como por exemplo o estabelecimento de novas autoridades públicas. Cada Estado membro é responsável por reportar a transposição da lei europeia para o contexto nacional à Comissão Europeia, que posteriormente avaliará se todos os pontos foram corretamente transpostos. A incorreta transposição da lei pode levar à instauração de um processo no Tribunal de Justiça Europeu e resultar numa condenação que envolva sanções financeiras.

A tabela 8, que se apresenta de seguida, serve primeiramente como um resumo para a legislação destacada neste capítulo e, em segundo como um guia para ler os gráficos apresentados no próximo capítulo.

Tabela 9 - Legislação específica sobre proteção de denunciadores e combate à corrupção considerada para avaliação dos gráficos

País	Ano	Diploma Legislativo	Contributo Principal
França	2013	Lei nº2013-907, de 11 de outubro de 2013.	Relativa à transparência da vida pública, cria a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP). Aplica-se a todos os setores tem como principais alvos a corrupção ativa ou passiva, a quebra de confiança, o desvio de fundos públicos, a apropriação ilegal de interesses ou ofensa.
	2016	Lei nº 2016-1691, 9 de dezembro de 2016 ( <i>Sapin II</i> )	Relativa à luta contra a corrupção, estabeleceu o estatuto geral do denunciante. Aplicada a todos os setores de atividade, protege o denunciante de retaliação no contexto laboral e prevê canais de denuncia em diferentes instâncias.

	2022	Lei nº 2022-401, 21 de março 2022.	Transpõe a Diretiva Europeia e reforma a Lei <i>Sapin II</i> . Amplifica o escopo da proteção conferida ao denunciante, obriga a estabelecer um procedimento interno independentemente da dimensão da empresa, protege os facilitadores da denúncia, atribui imunidades, prevê medidas de apoio e sanções.
Portugal	2015	Lei n.º 30/2015, 22 de abril.	Modifica a Lei nº19/2008, de 21 de abril (a 1ª lei portuguesa a versão explicitamente a proteção de denunciante) e estende a proteção conferida a trabalhadores do setor privado.
	2015	Lei n.º 118/2015, 31 de agosto.	Procede à oitava alteração da Lei nº 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.
	2017	Lei n.º 16/2017, 3 de maio.	Alarga a obrigatoriedade de registo dos acionistas dos bancos à identificação dos beneficiários efetivos das entidades que participem no seu capital, procedendo à quadragésima segunda alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
	2021	Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro.	Estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, ao transpor a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Aplica-se a todas as organizações, públicas ou privadas e respetivos colaboradores que denunciem crimes ou outras violações dos seus direitos.

Espanha	2016 (Somente aplicável à comunidade de Castela e Leão)	Lei nº 2/2016, de 11 de novembro	Regula as ações para dar cumprimento às informações recebidas pela Administração Autónoma sobre factos relacionados com crimes contra a Administração Pública e estabelece as garantias dos denunciantes.
	2016 (Somente aplicável à comunidade de Valência)	Lei nº 11/2016, de 28 de novembro.	Esta lei cria a Agência de Prevenção e Luta contra a Fraude e Corrupção da Comunidade Valenciana. Configura-se como entidade de direito público, com personalidade jurídica própria e capacidade plena para agir no cumprimento de seus fins. Esta lei regula o regime jurídico, o funcionamento e o processo disciplinar da agência.
	2016 (Somente aplicável à região das Ilhas Baleares)	Lei nº 16/2016, de 9 de dezembro.	Esta lei tem por objeto a criação e regulamentação do Gabinete de Prevenção e Combate à Corrupção nas Ilhas Baleares, que depende organicamente do Parlamento das Ilhas Baleares e exerce as suas funções com total independência, sujeito apenas ao ordenamento jurídico.
	2021 (Somente aplicável à Comunidade da Andaluzia)	Lei nº 2/2021, de 18 de junho.	Esta lei tem como objetivo prevenir e combater a fraude e a corrupção. Cria também um regime de proteção ao denunciante.  a) Cria um Gabinete Andaluz contra a Fraude e a Corrupção e regulamenta do procedimento a seguir para investigação e fiscalização de factos que possam constituir fraude, corrupção, conflito de interesses ou qualquer outra atividade ilegal que prejudique o bem público ou interesses financeiros.



			<p>b) Estabelece um regime de proteção para as pessoas que apresentem queixas no Gabinete Andaluz contra a Fraude e Corrupção, relativamente aos factos descritos na alínea A.</p> <p>c) Regulamenta o regime sancionatório relativo às ações ou omissões tipificadas na Lei.</p>
--	--	--	---

A legislação patente na tabela 8 está relacionada com medidas que pretendem combater a corrupção e/ou aumentar a transparência na vida pública, na generalidade. Embora algumas leis, como é o caso da Lei n.º 30/2015 em Portugal, atribuam garantias a quem denuncie num determinado contexto, a existência de um artigo não se revela suficiente para se traduzir numa legislação específica. Uma lei específica deve abranger a questão da proteção de denunciante de uma forma ampla e criar um regime que, de facto, proteja o denunciante, estimule novas denúncias e crie um processo para quem acompanha e trata a denúncia.

Apesar da legislação abordada no caso de Espanha, em concreto a Lei n.º 2/2021, se enquadrar neste conceito de legislação específica, a aplicabilidade da lei fica restrita a uma região (Andaluzia). Ao nível do conteúdo, trata-se de uma lei específica porque cria um regime de proteção ao denunciante. Contudo, pelo facto da lei mencionada não ser aplicável num âmbito nacional, não foi possível considerar esta como uma variável independente capaz impactar as variáveis *corrupção* e *economia paralela* num plano global, dado que poderia enviesar a análise.

Do conjunto da legislação patente na tabela 8, utilizada como guia para marcar temporalmente a nova legislação relacionada com o combate à corrupção e também com a proteção de denunciante nos três países selecionados, apenas três leis cumprem os dois requisitos mencionados: em França, a Lei n.º 2016-1691,

9 de dezembro de 2016 (*Sapin II*) e a Lei nº 2022-401, 21 de março 2022; e, em Portugal a Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro, destacadas na tabela com uma cor diferente.

Em França, a Lei nº 2022-401 - que transpõe a Diretiva europeia - vem reformar a Lei *Sapin II*. Contudo, a lei *Sapin II* foi o primeiro diploma específico sobre a proteção de denunciadores em França e, por essa razão, foi a legislação tida em consideração na aplicação da estratégia metodológica (MSSD). Por sua vez, em Portugal a única lei específica que confere um enquadramento no que concerne o *whistleblowing*, resulta da Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro, sendo esta a considerada para a aplicação da abordagem do MSSD. No caso espanhol, a inexistência de uma lei ao nível nacional relacionada com o *whistleblowing*, assume-se o fator diferenciador e potencialmente explicativo para os resultados das variáveis dependentes (corrupção e economia paralela).

## 4 O impacto da legislação *whistleblowing* na corrupção e na economia paralela

Ao longo dos últimos capítulos foram apresentados o enquadramento metodológico adotado e feito o levantamento da legislação específica sobre a proteção de denunciante nos países eleitos para este estudo. Neste capítulo pretende-se cruzar a evolução das variáveis dependentes com o surgimento de nova legislação em cada um dos países visados, recorrendo à construção dos gráficos para o melhor compreensão dos momentos temporais.

Num segundo momento, materializa-se a aplicação da estratégia metodológica adotada e verifica-se há evidência de que o aparecimento de uma lei específica que proteja os denunciante impacta os valores médios das variáveis dependentes para o período em questão, na globalidade e, em específico antes e depois do ano da aprovação da lei. Primeiramente será realizada uma análise individualizada para a corrupção e, depois, o mesmo será feito para a economia paralela. Para a aplicação da estratégia MSSD, realizou-se uma adaptação do desenho comparativo de Skocpol & Somers (1980:184)<sup>25</sup>, baseado no método da diferença de Stuart Mill.

Por fim, elaborar-se-á uma síntese comparativa entre os resultados apresentados por cada um dos países, em relação às duas variáveis dependentes mencionadas: *corrupção e economia paralela*.

---

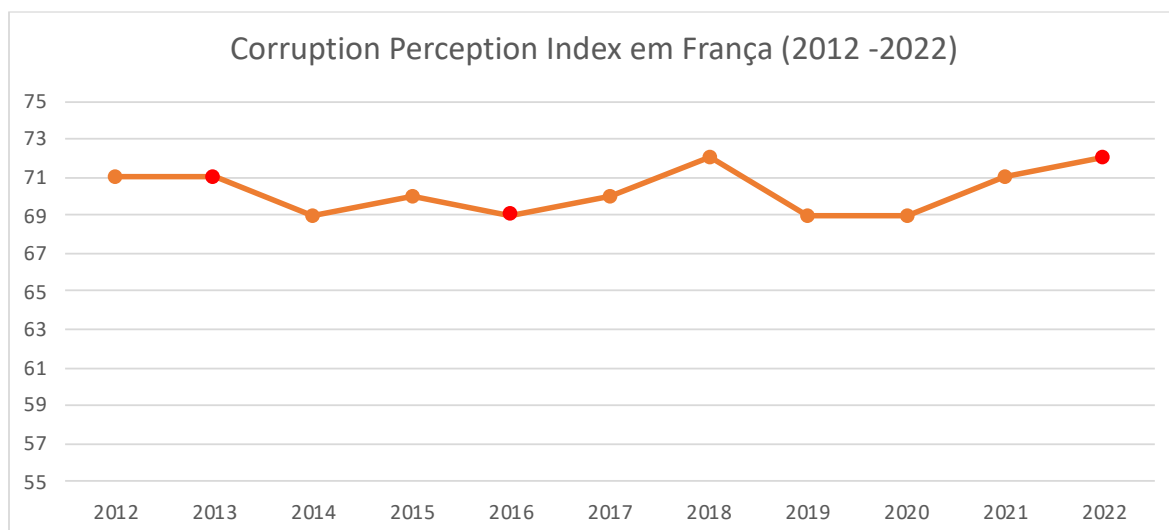
<sup>25</sup> Ver anexo I.

## 4.1 Na corrupção

Na secção que se inicia apresentar-se-á a evolução do índice de perceção da corrupção (Corruption Perception Index), para o período entre 2012 e 2022. Para cada país – França, Portugal e Espanha – será apresentado um gráfico com os valores do CPI que serão posteriormente analisados, com destaque para os anos em que uma nova lei relacionada com o combate à corrupção e *whistleblowing* foi aprovada.

Para analisar estes dados sublinha-se que, de acordo com a pontuação atribuída pelo CPI a escala varia entre 0 e 100 pontos. Assim, quanto maior for a pontuação num dado ano, melhor são as perceções relativas à corrupção naquele país (é percecionado com sendo menos corrupto). Por outro lado, uma pontuação mais baixa traduz-se numa visão sobre a corrupção mais negativa, sendo o país percecionado como mais corrupto.

Gráfico 1 – Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em França, entre 2012 e 2022.



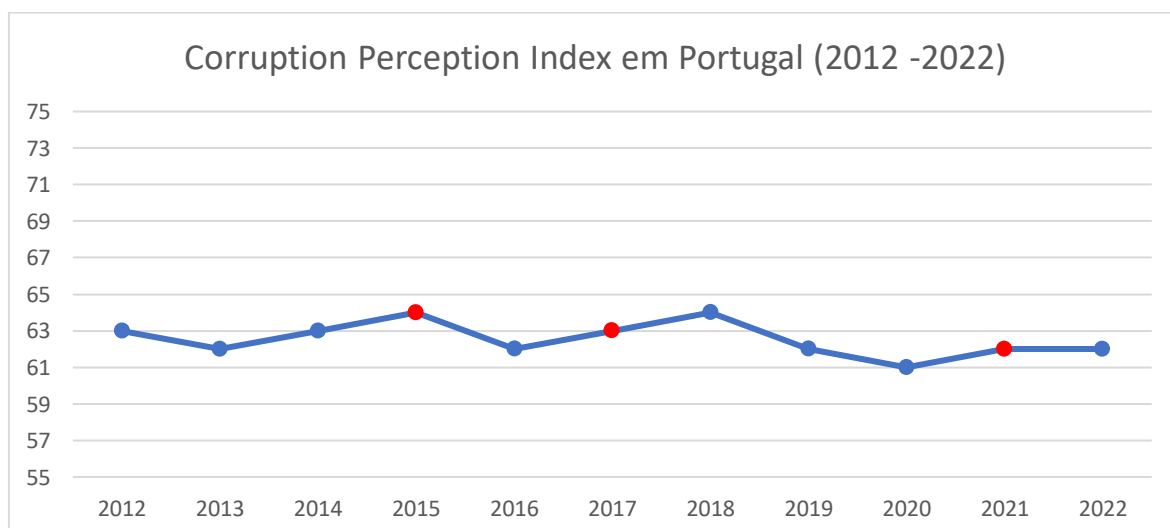
No gráfico 1 podemos constatar a evolução do CPI em França entre 2012 e 2022. Este indicador variou no período indicado entre uma pontuação mínima de 69 (em 2013, 2016, 2019 e 2020) e uma pontuação máxima e 71, em 2018. No

gráfico estão assinaladas a vermelho os anos em que diplomas legislativos sobre a proteção de denunciantes e combate à corrupção foram publicados em França. As leis às quais fazemos referência estão mencionadas na tabela 8.

Em 2013, após a publicação da Lei n°2013-907 o indicador do CPI diminuiu para o valor mais baixo de 69 pontos, em 2014, que traduz uma perceção sobre a corrupção francesa mais negativa, ou seja, pior relativamente ao ano anterior. Em 2016, após a implementação da denominada Lei *Sapin II*, que versa explicitamente a proteção de denunciantes, o índice que mede a perceção da corrupção melhorou consideravelmente a pontuação, atingindo os 72 pontos em 2018. Depois de uma quebra em 2019 e 2020, em 2022 ano em se transpõe para o ordenamento jurídico francês a Diretiva Europeia sobre *whistleblowing*, com a Lei n. ° 2022-401, de 21 de março, o índice de perceção sobre a corrupção voltou a aumentar para os 72 pontos.

No caso português, não se identifica um padrão regular. Tal como se pode verificar no gráfico 2, apenas uma lei não parece ter gerado efeitos sobre a perceção de corrupção.

Gráfico 2 - Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em Portugal, entre 2012 e 2022.

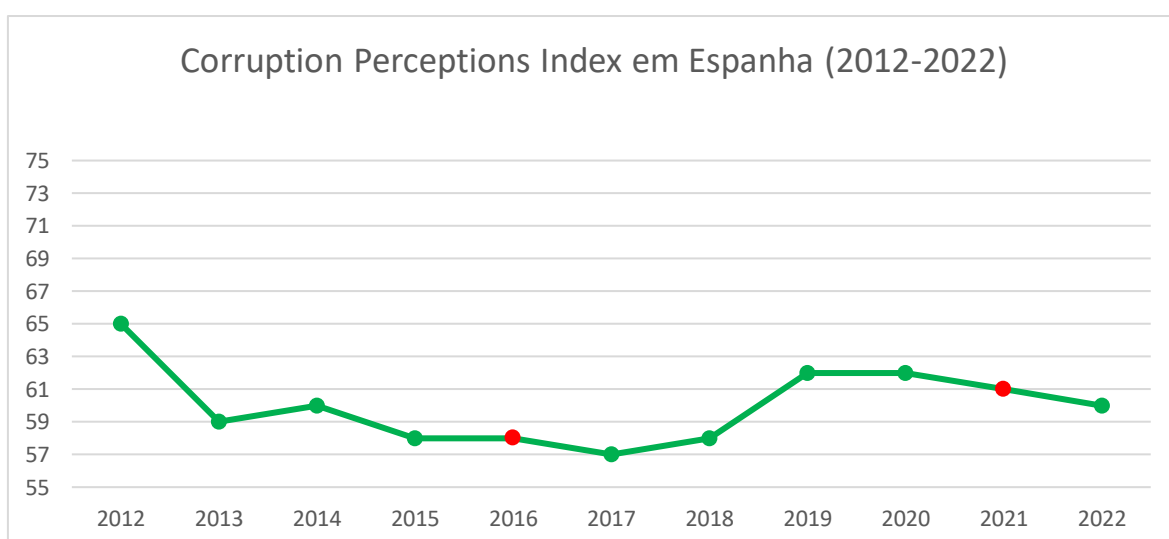


O gráfico 2 mostra a evolução do CPI em Portugal no período de 2012 a 2022. O valor mínimo está registado em 2021, com 61 pontos, e o máximo em 2015 e 2018 com uma pontuação de 64 pontos, numa escala em que 100 corresponde a um país livre de corrupção. Em 2015, entra em vigor a Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, que alarga as garantias aos denunciadores a trabalhadores do setor privado, conferida pelo artigo 4º da Lei n.º 19/2008. No mesmo ano, a Lei n.º 118/2015, 31 de agosto altera a Lei n.º 25/2008 e reforça as medidas preventivas e repressivas no que concerne ao combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo. Após uma quebra na pontuação atribuída a Portugal no indicador do CPI no ano seguinte, a pontuação volta subir em 2017 e 2018. Em 2021, a perceção de corrupção cifra-se em 62 pontos quando Portugal aprova a Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações que viria a entrar em vigor em junho de 2022.

Em suma, para o caso português, depreende-se que a existência de uma lei específica sobre *whistleblowing* não evidencia uma melhoria relativa à perceção da corrupção, mantendo-se a pontuação atribuída estável (62 pontos).

Consideremos, finalmente, o caso Espanhol, como se dispõe no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução do Índice de Perceção da Corrupção em Espanha, entre 2012 e 2022.



O gráfico 3 mostra a evolução do CPI em Espanha no período de 2012 a 2022. Os valores para a janela temporal considerada variam entre uma pontuação máxima de 65, em 2012, e uma pontuação mínima de 57, atribuída em 2017. Uma vez que no ordenamento jurídico espanhol não foram aprovadas iniciativas legislativas ao nível nacional, optou-se por destacar os anos em que foram aprovadas leis relacionadas com a corrupção e com a proteção de denunciadores ao nível regional, nas comunidades autónomas.

A Lei n.º 2/2016, de 11 de novembro, em Castela e Leão, a Lei n.º 11/2016, de 28 de novembro, na comunidade de Valência e a Lei n.º 16/2016, de 9 de dezembro, nas Ilhas Baleares, foram aprovadas em 2016 e constituem-se nas primeiras iniciativas jurídicas a criar e regulamentar entidades regionais cujo objetivo principal objetivo é lidar com denúncias relacionadas com a atos ilícitos e corruptos. Em 2021, a região autónoma da Andaluzia aprova a Lei n.º 2/2021, de 18 de junho, que cria um gabinete contra a fraude e a corrupção, estabelece um regime de proteção a quem apresente queixa a esta entidade e regula um regime sancionatório em função das ações ou omissões reconhecidas na Lei. Após a aprovação destas leis a pontuação atribuída neste indicador diminuiu ligeiramente. Contudo, é necessário ressaltar de que se tratam de medidas aplicáveis apenas em regiões específicas do território espanhol e de que o CPI é um indicador que mede a perceção da corrupção de uma forma global em todo o país.

Tabela 10 - Síntese da aplicação do Most Similar Systems Design (MSSD) para a variável dependente Corrupção, medida através do CPI.

		<b>França</b>	<b>Portugal</b>	<b>Espanha</b>
<b>Variáveis de Controlo</b>	Estado Membro da UE	Sim, desde 1958.	Sim, desde 1986.	Sim, desde 1986.
	Modelo Administrativo Napoleónico	Sim.	Sim.	Sim.
	Proximidade Geográfica	Sim.	Sim.	Sim.

<b>Variável Independente</b>	Proteção de Denunciantes (Legislação Específica)	Sim, desde 2016 (Lei Sapin II).	Sim, desde 2021 (Lei nº 93/2021).	Não.
<b>Variável Dependente</b>	Corrupção (medida pelo Corruption Perception Index)	De 0 a 100: média de <b>70,27</b> para o período entre 2012 – 2022, inclusive.	De 0 a 100: média de <b>62,5</b> para o período entre 2012 – 2022, inclusive.	De 0 a 100: média de <b>60</b> para o período entre 2012 – 2022, inclusive.

A tabela 9 representa uma síntese da estratégia metodológica adotada e apresenta todas as variáveis consideradas na análise. Como explicitado anteriormente as variáveis de controlo representam os pontos comuns aos três países escolhidos, constatando-se apenas uma variação relacionada no grau de antiguidade enquanto Estado membro da UE: França é um dos países fundadores, enquanto que os países ibéricos aderiram em 1986. Com este enquadramento comum é possível agora conferir o papel da variável independente – legislação específica sobre a proteção de denunciantes – sobre a variável dependente corrupção, medida através do CPI.

Para o período entre 2012 e 2022, inclusive, foram somados os resultados do CPI e posteriormente realizada a média para o período de onze anos mencionado, para cada um dos países. Numa escala em que 100 é o máximo, para o caso francês o indicador CPI registou uma média de 70,27. Já no caso português a média foi de 62,5 e para Espanha a pontuação média concentrou-se nos 60. Estes valores demonstram que, para o período estudado, França é o país percecionado como o menos corrupto, em comparação com Portugal e com Espanha. Por outro lado, os valores apresentados neste indicador pelos países ibéricos comparativamente a França, revelam que Portugal e, sobretudo, Espanha são percecionados como países mais corruptos.

Se realizarmos a média no que concerne a pontuação atribuída ao CPI para Portugal no ano da aprovação da lei específica sobre *whistleblowing* em 2021 e seguinte, veremos que a pontuação se situa nos 62, abaixo da média para o período



total entre 2012 e 2022 (62,5). No caso francês, aplicando a mesma lógica mas a partir da implementação da lei *Sapin II*, em 2016, o valor da pontuação média situa-se nos 70,28 pontos, ligeiramente acima da média calculada no período completo (70,27) e acima da média calculada para a janela temporal sem a existência de uma lei específica (70,25), de 2012 a 2015.

Estes dados, ainda que se baseiem em valores médios, mostram que no caso português após a aprovação da lei específica sobre *whistleblowing* em 2021, a pontuação média apresenta um valor mais baixo do que no período antes da aprovação da lei (2012 a 2020) e do que o período completo (de 2012 a 2022)<sup>26</sup>, sugerindo que a existência da lei não promoveu a melhoria deste indicador. No entanto, para o caso português, não é ainda possível conferir se se irá refletir numa melhoria da pontuação atribuída ao CPI, uma vez que esta lei entrou apenas em vigor em 2022. No caso de França, como há um período mais abrangente (de 7 anos) em que podemos avaliar o impacto da lei específica (*Sapin II*). O caso francês sugere que a implementação da lei francesa referente ao *whistleblowing* parece gerar um aumento do índice de percepção de corrupção, aproximando-se de um país com menor tendência para a corrupção.

Com este contexto, os dados sugerem que a legislação específica sobre proteção de denunciadores pode impactar as percepções de corrupção. A questão da maturidade desta legislação assume também um papel importante, uma vez que a aprovação dos documentos não produz efeitos imediatos, é necessário considerar que até a lei vigorar e possibilitar a observação dos resultados da sua aplicação há um intervalo de tempo que deve ser tido em conta. É possível realizar esse paralelismo entre França, que detém um documento específico desde 2016, e em Portugal, cujo documento surge em 2021 na sequência da transposição da diretiva europeia, mas só entra em vigor em 2022. No caso de Espanha a não existência de um documento que verse sobre a proteção dos denunciadores contribui para que, neste contexto, a avaliação média do CPI seja a mais baixa dos três países, o que

---

<sup>26</sup> Ver Anexo II.

se traduz numa maior perceção sobre corrupção (Espanha percecionado como um país mais corrupto, por comparação a França e Portugal).

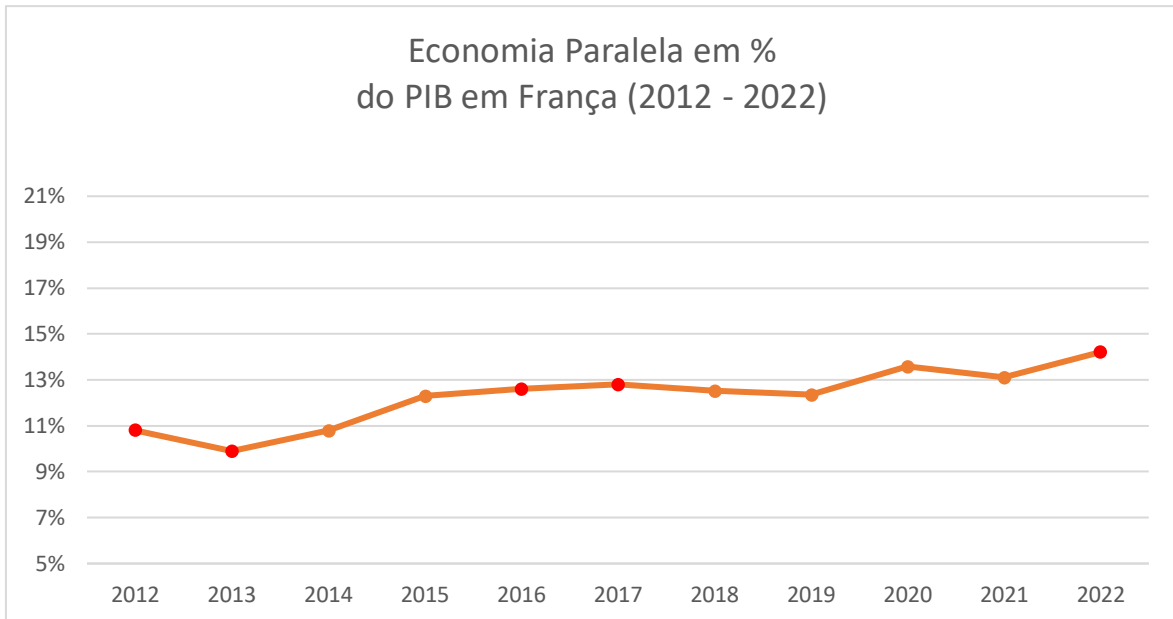
#### 4.2 Na economia paralela

Similarmente ao realizado para o indicador da perceção da corrupção, passaremos a apresentar os dados relativos à evolução da percentagem de economia paralela, em função do PIB, para os países em estudo (França, Portugal e Espanha). Para cada gráfico destacam-se os anos em que ocorreu a aprovação de uma lei, com base na tabela 8, para posterior análise.

Para uma compreensão mais clara dos dados apresentados, ressalva-se que para o indicador *economia paralela*, quanto mais baixa for a percentagem atribuída à economia paralela, melhor será o desempenho do indicador. Por outro lado, uma maior percentagem de economia paralela traduz-se numa parcela mais elevada do PIB que não será contabilizada na economia formal.

A tabela que se apresenta em seguida, apresenta a evolução da percentagem de economia paralela em função do PIB para o caso francês, para o período compreendido entre 2012 e 2022.

Gráfico 4 - Evolução da Percentagem de Economia Paralela função do PIB em França, entre 2012 e 2022

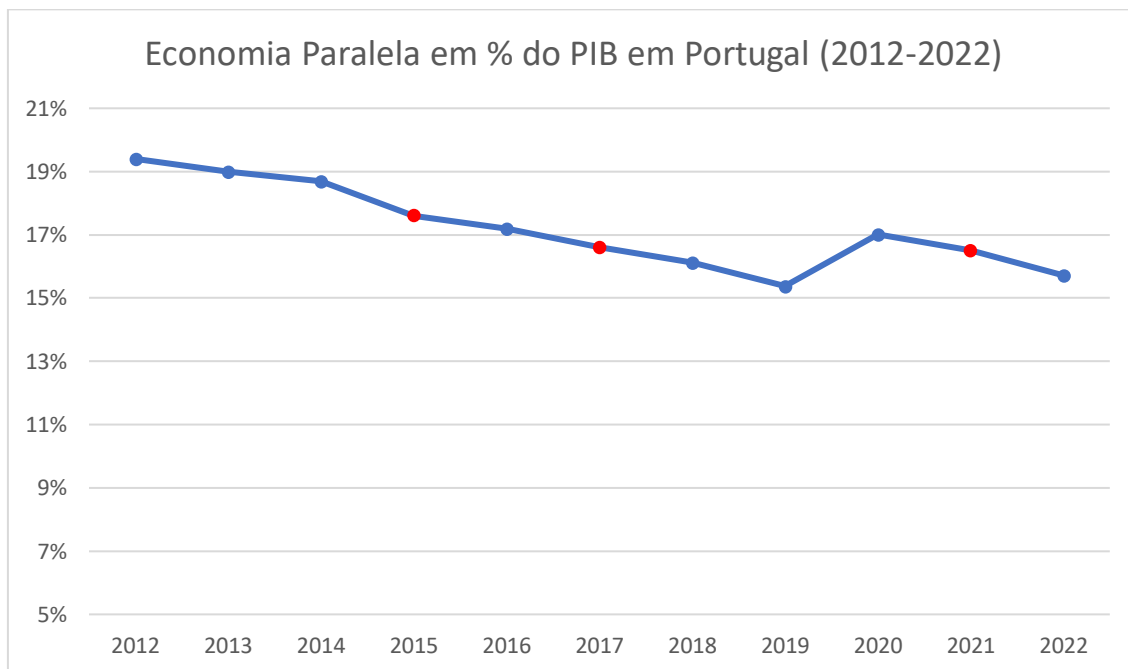


O gráfico 4 mostra a evolução dos valores de economia paralela, em percentagem do PIB, para o período compreendido entre 2012 e 2022. O valor mais baixo deste indicador foi registado em 2013, com 9,9%. Após a aprovação da lei em 2013, os valores relativos à percentagem de economia paralela aumentaram. Ao longo dos últimos anos a tendência tem sido para o aumento da economia paralela em França, projetando-se que em 2022 o valor atinga os 14,3% do PIB.

Em 2016 e 2022 registaram-se as principais alterações ao nível legal no que concerne a proteção de denunciante. Após a aprovação da Lei *Sapin II* os valores da economia paralela mantiveram-se relativamente estáveis até se registar um aumento considerável verificado em 2020, dos 12,4% para os 13,6%, o que sugere que esta lei não foi relevante para melhoria deste indicador de economia paralela. Relativamente à lei que transpõe a Diretiva Europeia para o plano nacional, adotada no ano em que os valores de economia paralela apresentam-se como os mais elevados para o período em questão, não é ainda possível validar um presumível efeito desta medida na economia paralela, uma vez que não há dados de momento que calculem o valor da economia paralela para 2023.

Consideremos, agora, o caso português, que se apresenta no gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução da Percentagem de Economia Paralela função do PIB em Portugal, entre 2012 e 2022

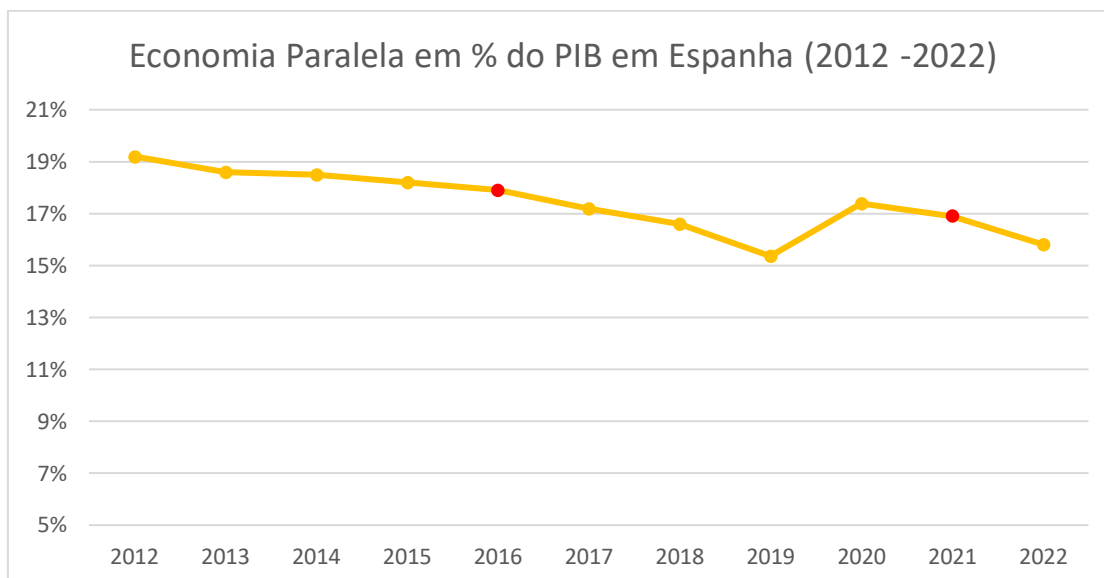


O gráfico 5 revela evolução dos valores de economia paralela, em percentagem do PIB, para a janela temporal entre 2012 e 2022. O valor mais baixo deste indicador foi registado em 2019, com 15,4% e o mais alto em 2012, com 19,4%. A tendência foi de decréscimo até 2019, com um considerável aumento em 2020. Os dados indicam que, nos últimos dois anos, o valor deste indicador diminuiu, atingindo os 15,7% em 2022, muito próximo do valor mais baixo registado no período considerado.

No caso português, dos anos destacados a única legislação específica que versa a proteção de denunciante encontra-se com a transposição da Diretiva europeia, em 2021. Após a aprovação deste documento o valor percentual de economia paralela diminuiu, sugerindo que a lei produziu um impacto positivo na melhoria deste indicador. Em relação ao restantes anos destacados (2015 e 2017) após implementação dos diplomas a dimensão da economia paralela diminuiu nos anos posteriores, podendo sugerir que, no caso português, configurar-se num diploma específico não é relevante para o efeito sobre este indicador.

Por fim, consideraremos no gráfico 6 o caso de Espanha, no que concerne à evolução do indicador *economia paralela*.

Gráfico 6 - Evolução da percentagem de economia paralela função do PIB em Espanha, entre 2012 e 2022



O gráfico 6 revela evolução dos valores percentuais de economia paralela em Espanha, em função do PIB, entre 2012 e 2022. Para esta série, o valor mais alto foi registado em 2012 com uma percentagem de 19,2 e o mais baixo em 2019, com uma percentagem de 15,4.

À semelhança do que foi feito na secção da corrupção, a análise do caso de Espanha requer atenção redobrada, uma vez que os diplomas que destacamos circunscrevem-se a regiões autónomas e não a um diploma que abranja todo o território espanhol. Em 2016, três leis aludem em concreto para proteção de denunciante. Em 2021, a comunidade andaluza juntou-se a Castela e Leão, a Valência e às Ilhas Baleares ao criar um regulamento que confere proteção aos denunciante. Ainda que nos anos seguintes à implementação destas leis, a percentagem de economia paralela tenha sofrido uma diminuição, não é possível sugerir uma relação, uma vez que se tratam são diplomas que se aplicam apenas

a uma parte do território em Espanha, enquanto que os dados sobre a economia paralela apresentados são calculados para todo o país.

Tabela 11 - Síntese da aplicação do Most Similar Systems Design (MSSD) para a variável dependente economia paralela, medida através da percentagem de economia paralela em percentagem do PIB

		<b>França</b>	<b>Portugal</b>	<b>Espanha</b>
<b>Variáveis de Controlo</b>	Estado Membro da UE	Sim, desde 1958.	Sim, desde 1986.	Sim, desde 1986.
	Modelo Administrativo Napoleónico	Sim.	Sim.	Sim.
	Proximidade Geográfica	Sim.	Sim.	Sim.
<b>Variável Independente</b>	Proteção de Denunciantes (Legislação Específica)	Sim, desde 2016 (Lei Sapin II).	Sim, desde 2021 (Lei nº 93/2021).	Não.
<b>Variável Dependente</b>	Economia paralela (medida em % do PIB, cálculos elaborados por Schneider)	Para o período compreendido entre 2012 e 2022, inclusive, em média a % Economia paralela em função do PIB foi de <b>12,27%</b>	Para o período compreendido entre 2012 e 2022, inclusive, em média a % Economia paralela em função do PIB foi de <b>17,20%</b>	Para o período compreendido entre 2012 e 2022, inclusive, em média a % Economia paralela em função do PIB foi de <b>17,42%</b>

A tabela 10 apresenta uma síntese da estratégia metodológica adotada, com a exposição de todas as variáveis consideradas, aplicada à variável dependente *economia paralela*, à semelhança do que foi feito para a variável dependente *corrupção*.

Para cada país foi calculada a média para a janela temporal escolhida, 2012 a 2022, inclusive. Os resultados mostram que, em média e para o período considerado, França apresentou uma percentagem de 12,27%; enquanto que Portugal e Espanha apresentam valores de economia paralela de 17,20% e 17,42%, respetivamente. Os valores entre os países ibéricos revelam-se bastante próximos. Contudo, Portugal apresenta um melhor resultado com uma percentagem mais baixa, o que aponta para que a existência de uma legislação específica que proteja o denunciante promova uma melhoria nos resultados que concernem ao tamanho da economia paralela. Por outro lado, a inexistência de um regulamento específico que confira aos denunciantes todas as ferramentas e garantias de proteção, abrangente e aplicável a todo o território, não contribui para um melhor desempenho ao nível da economia paralela.

Se a calcularmos a média da percentagem de economia paralela em função do PIB para Portugal no ano da aprovação da lei específica sobre *whistleblowing* e para o ano subsequente, o valor situa-se nos 16,1%, valor inferior ao registado no período sem a existência do diploma específico de 17,4% (2012 a 2020, inclusive) e abaixo da média para o período completo em estudo (17,20%).

Ao realizar o mesmo exercício para o caso francês, a partir da implementação da lei *Sapin II*, em 2016, o valor situa-se nos 11,6%, pior do que a média registada no período anterior à existência da lei de 10,95% (2012 a 2015), mas abaixo da média calculada para o período compreendido entre 2012 e 2022, que se fixou nos 12,27%. Ainda que se configurem em valores médios, é um indicador de que, após a aprovação e implementação de um documento específico que abrange a proteção de denunciantes, a percentagem de economia paralela em função do PIB apresenta-se ligeiramente abaixo se compararmos com a média calculada para todo o período completo.

Podemos ainda fazer uma observação relativa à maturidade da existência de uma lei específica sobre *whistleblowing* nos países em causa. O diploma português é recente tendo sido aprovado apenas em 2021 e entrado em vigor em 2022, o que não nos permite tirar conclusões sólidas quanto à eficácia do diploma específico português. Por sua vez, no caso francês a Lei *Sapin II* foi aprovada em

2016, apresenta um maior grau de maturação no que concerne a sua aplicação e permite fazer a relação de que pode ter contribuído para um desempenho mais positivo neste indicador e variável, comparativamente aos restantes países, Portugal e Espanha. É contudo, ainda de destacar que, apesar de nos focarmos na legislação específica sobre *whistleblowing*, o grau de maturidade democrática e França, por comparação aos países ibéricos, pode assumir um papel relevante nestes resultados, uma vez que também relacionado com a antiguidade enquanto Estado membro da UE.



## 5 Considerações Finais

Esta dissertação procurou compreender até que ponto a legislação específica relativa à proteção de denunciadores pode afetar os fenómenos da (perceção de) corrupção e da economia paralela, melhorando os seus indicadores. Fundamentado na teoria de que a relação entre os dois fenómenos é complementar, pretendeu-se analisar a forma como um mecanismo como o *whistleblowing*, se comporta em relação à perceção da corrupção e aos níveis de economia paralela. Assim, o intuito é estudar a possibilidade de destacar o *whistleblowing* como um instrumento relevante na luta contra corrupção e no combate à economia paralela.

Com o propósito de analisar a legislação relacionada com a corrupção e com o *whistleblowing*, foram observados três países pela similaridade, nomeadamente no que concerne a sua tradição administrativa, e pelo seu enquadramento na estrutura da UE. França, Portugal e Espanha apresentam-se com níveis de corrupção e de economia paralela que diferem, assim como uma maturidade distinta no que respeita as leis específicas sobre proteção de denunciadores.

Durante todo o período estudado, França é o país que apresenta um CPI mais elevado, por comparação com Portugal e Espanha que apresentam valores semelhantes, mas inferiores. Ou seja, os países ibéricos são percecionados como mais corruptos e França como o menos corrupto, comparativamente. No que respeita ao indicador utilizado para medir a economia paralela nestes Estados membros, França apresenta também valores mais positivos, que se traduzem numa percentagem mais baixa de tudo o que é produzido no país a ser contabilizado na economia paralela, por comparação com os países ibéricos. Em Portugal e Espanha os valores médios considerados para a economia paralela rondam os 17% para a janela temporal entre 2012 e 2022, inclusive.

A respeito de uma legislação que crie um enquadramento para a denuncia e proteja o denunciante, França e Portugal apresentam diplomas específicos, ainda

que com distinções entre si. França apresenta uma lei específica que vigora desde 2016 (*Sapin II*) e que foi recentemente alterada com a Lei n.º 2022-401, com vista a corresponder aos pressupostos patentes na Diretiva (UE) 2019/1937. Para além de os denunciante terem garantias de proteção no contexto francês há um período mais longo de tempo, permitindo refletir acerca do papel de uma lei específica sobre os indicadores estudados, a nova lei francesa sobre *whistleblowing* vai além dos requisitos mínimos estipulados pelo diploma europeu.

No caso de Portugal, a lei específica relativa ao *whistleblowing* surge apenas em 2021, decorrente da iniciativa para transpor a Diretiva europeia para a legislação nacional. Tratando-se do primeiro documento legal que versa explicitamente e exclusivamente a proteção de denunciante, cumpre a maioria das disposições patentes no diploma europeu. Contudo, não se poderá afirmar que vai além do disposto da Diretiva *Whistleblowing*. Em alguns aspetos, a lei portuguesa sobre esta matéria apresenta lacunas que vão contra os desígnios da Diretiva, nomeadamente, o facto de apenas considerar denúncias feitas com base em informações recolhidas no contexto laboral; e restringir a utilização dos canais externos por parte dos denunciante<sup>27</sup>.

Por sua vez, em Espanha até ao final de 2022, período em que termina o período em análise, não encontramos uma lei específica que se refira à proteção de denunciante que seja implementada no âmbito nacional. Contudo, há leis que versam sobre a matéria, nomeadamente a Lei 2/2021, de 18 de junho que, desde 2021, cria um enquadramento legal para os denunciante da região da Andaluzia. O processo para transpor a Diretiva (EU) 2019/1937 para a legislação espanhola, encontra-se atrasado, uma vez que uma proposta deveria ter sido apresentada até dezembro de 2021. Todavia, há uma proposta de lei relativa ao *whistleblowing* que foi aprovada em fevereiro de 2023 e cria um enquadramento legal nesta matéria e que se configura na lei espanhola que transpõe a Diretiva europeia. Como esta lei surge após a janela temporal analisada, não foi considerada no estudo.

---

<sup>27</sup> De acordo com o exposto no ponto 2, artigo 7º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Semelhantes na sua tradição administrativa, na proximidade geográfica e enquanto membros da UE, os três países selecionados apresentam diferentes níveis de desenvolvimento no que diz respeito ao seu enquadramento legislativo relativo à proteção de denunciante. França apresenta um diploma com um grau de maturidade temporal superior aos países ibéricos e, com a atualização em 2022 para a Lei n.º 2022-401, um enquadramento mais abrangente e completo, inclusive do que as normas mínimas europeias. Portugal apresenta também uma lei específica para a proteção de denunciante que vai ao encontro do estipulado na Diretiva Europeia, na generalidade, embora se trate de um diploma aprovado em 2021, o que dificulta a análise do impacto sua implementação. Relativamente ao caso português, é observável que a existência da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, resulta do estímulo europeu para a transposição da Diretiva. Por último, Espanha não apresenta uma lei de âmbito nacional que aborde a questão da proteção de denunciante, até ao final de ano de 2022, o que permite sugerir esse facto como um fator explicativo para um pior desempenho em termos de corrupção e de economia paralela – as variáveis dependentes.

Através da aplicação da estratégia metodológica do MSSD e cálculo das médias dos indicadores para o período em análise (2012 e 2022), para os respetivos períodos antes e depois da criação das leis específicas relacionada com a proteção de denunciante (ver Anexo II e III) é possível retirar as conclusões apresentadas em seguida.

De uma forma geral, para o período entre 2012 e 2022, inclusive, os três casos analisados mostram que a existência de uma legislação específica que proteja os denunciante configura-se num aspeto positivo, uma vez os países com um diploma específico apresentam melhores valores médios, tanto ao nível da corrupção como em termos de economia paralela. Comparativamente com Espanha, que não apresenta esta legislação aplicada no âmbito nacional, França e Portugal apresentam pontuações médias no CPI mais elevadas (o que reflete uma menor perceção sobre a corrupção nestes países) e médias percentuais de economia paralela mais baixas. Ainda assim, entre os países que detêm um diploma específico há diferenças evidentes, com França a apresentar melhores valores comparativamente com Portugal, tanto no que concerne a corrupção como

a economia paralela. Tal sugere que a existência de uma lei específica sobre *whistleblowing* pode gerar efeitos importantes sobre as percepções de corrupção embora seja necessário um período de maturidade da lei, ou seja, os efeitos da lei podem ser dilatados no tempo e não ser imediatamente perceptíveis.

No que concerne especificamente as variáveis dependentes – *corrupção* e *economia paralela* – ao estudar o período temporal que antecede a adoção da primeira lei *whistleblowing* e o período temporal após a adoção desse documento, a aplicação da metodologia e respetiva análise mostra resultados distintos consoante o país estudado.

Em relação apenas ao indicador *corrupção*, após a existência de uma lei específica os valores médios melhoraram ligeiramente no caso francês e pioraram tenuemente no caso português<sup>28</sup>; o que nos leva a reafirmar que, de forma a que legislação se traduza na forma como a corrupção é percebida a lei deve estar implementada há algum tempo para que seja possível tirar ilações.

Por outro lado, focando apenas na aplicação metodológica a respeito da *economia paralela*, a relação entre a existência de uma lei específica sobre *whistleblowing* não se revela tão clara como ocorre com o indicador da corrupção. Com base nos dois casos que nos permitem avaliar pela existência no seu enquadramento legal de uma lei específica, e observando apenas o período após a criação da lei, França viu a sua percentagem média de economia paralela aumentar aproximadamente 2%, piorando este indicador. Já no caso português, este mesmo indicador melhorou porque a percentagem média de economia paralela diminuiu mais de 1% no período após criação da lei *whistleblowing* portuguesa, em 2021. Aqui, vemos duas tendências antagónicas, que podem estar relacionadas com fatores que vão além da legislação específica sobre a proteção de denunciante ou mesmo questões específicas dos países selecionados.

Dado que a economia paralela é um fenómeno complexo, que insere em si um conjunto de outros fatores não é possível afirmar, com base nos casos selecionados e no período trabalhado, que a legislação específica sobre

---

<sup>28</sup> Ver anexo II.

*whistleblowing* produza um efeito manifesto sobre a economia paralela, designadamente no que respeita à melhoria deste indicador. Todavia, é possível concluir que, em relação ao fenómeno da corrupção, a legislação específica sobre proteção de denunciante se configura num mecanismo que sugere efeitos na melhoria da perceção da corrupção, e também numa ferramenta para que mais casos sejam expostos ou até precavidos.

Desde o início que defendemos que corrupção e economia paralela são fenómenos que se complementam (Johnson et al., 1998; Friedman et al., 2000; Dreher & Schneider, 2006). Assim, a existência de um mecanismo que promova a melhoria do indicador relacionado com a corrupção, por complementaridade a economia paralela sofrerá também um efeito, ainda que de forma indireta e menos evidente, na ótica deste estudo. Por outro lado, se assumirmos que o fenómeno da corrupção é também intrínseco à própria economia paralela, como defendido por Tudose & Clipa (2016), o resultado que teremos poderá ser similar. Com efeito, propomos que ao existir um mecanismo (neste caso a legislação específica *whistleblowing*) que promova a diminuição da corrupção, se possa fomentar também um impacto na economia paralela. Contudo, como há outros fatores que podem influenciar a variação da economia paralela, este efeito poderá não se manifestar.

Apresentadas as conclusões que se podem retirar com este trabalho, surge espaço para identificar as principais limitações e desafios, bem como refletir sobre a possibilidade de aprofundar a temática no futuro.

Refletindo sobre as limitações deste estudo, uma das principais está relacionada com o tempo cujo uma lei demora a produzir efeitos visíveis nos indicadores trabalhados. Após a aprovação do documento legislativo, segue-se um período (normalmente 180 dias) até ao diploma entrar, efetivamente, em vigor. Após a entrada em vigor da legislação, segue-se um período de adaptação ao um novo contexto, que pode não se refletir de imediato em indicadores tão complexos como os estudados - a corrupção e a economia paralela. Esta limitação tornou-se mais evidente ao trabalhar o caso português, dado que a legislação específica

sobre *whistleblowing* é muito recente, o que não permite avaliar com o distanciamento temporal necessário o impacto desta lei.

Outro desafio que se destaca está relacionado com a natureza dos próprios fenómenos sobre os quais pretendemos perceber o impacto do *whistleblowing*. Corrupção e economia paralela tratam-se de acontecimentos complexos, que tem um conjunto de outros fatores que os influenciam, e que se encontram em constante mutação. Para além disto, tratam-se de fenómenos que embora tenham indicadores que os medem, são de difícil quantificação havendo sempre uma margem de erro nos valores atribuídos e calculados. É, por essa razão, necessário ter em consideração que as conclusões retiradas deste estudo se circunscrevem ao período temporal e aos países aprofundados, e que há a limitação relacionada com os dados existentes para os indicadores utilizados.

Trabalhos futuros podem aprofundar o papel da proteção dos denunciantes (*whistleblowing*), considerando maior margem temporal para avaliar o impacto das leis específicas. Podem, ainda, ser analisados países com diferentes tradições administrativas e níveis de desenvolvimento para que se possa avaliar as particularidades e as semelhanças dos casos selecionados. A maturidade democrática dos países trabalhados pode também desempenhar um papel crucial nos fenómenos da corrupção e da economia paralela, e até na forma como é percecionado o papel do *whistleblowing* – este seria também um tema que poderia ser desenvolvido no futuro.

Por último, uma nota relativa ao indicador CPI que, embora se configure num instrumento válido para medir a interpretação relativa à corrupção num dado país, é o instrumento imperfeito. Com isto, pode surgir a questão de que o valor CPI não espelhe a eficácia das medidas e da legislação relacionada com a proteção de denunciante, uma vez que em algumas circunstâncias a exposição de um maior número de casos de corrupção (o que revela que os mecanismos *whistleblowing* estão a funcionar) possa influenciar negativamente a perceção relativamente à corrupção num dado país, sendo nesse período visto como um país mais corrupto. O inverso pode também ocorrer, e um país ser percecionado como menos corrupto num dado ano, contudo isso apenas ocorrer porque não há divulgação e denúncia

de casos de corrupção, podendo sugerir que os mecanismos e a legislação *whistleblowing* não está a ter a aplicação desejada.





## Referências Bibliográficas

- Afonso, O., & Gonçalves, N. (2009). *Economia Não-Registada em Portugal*. Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF) Working Papers, nº4/2009
- Amoedo, D. (2017). *Hacia uma ley de protección para los denunciantes de corrupción em España*. Revista internacional Transparencia y Integridad. no 3, Enero-Abril 2017
- Anckar, C. (2008). *On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research*. International Journal of Social Research Methodology, 11(5), 389-401. DOI: 10.1080/13645570701401552
- Anckar, C. (2020). *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. In B. G. Peters & G. Fountaine (Eds.) The most-similar and most-different systems design in comparative policy analysis, 33-45). Elgar. DOI: 10.4337/9781788111195
- Bayar, Y., Odabas, H., Sasmaz, M. U., & Ozturk, O. F. (2018). *Corruption and shadow economy in transition economies of European Union countries: a panel cointegration and causality analysis*. Economic Research-Ekonomiska Istrazivanja , 31(1), 1940–1952.  
<https://doi.org/10.1080/1331677X.2018.1498010>
- Benito, I. L. (2021). *Presentación de la obra: Compliance y lucha contra la corrupción en España, Portugal e Iberoamérica*. In F. De Lacerda da Costa Pinto, I. L. Benito, F. P. Coutinho, B. P. García, J. M. G. De Castro, & P. De Pitta Simoes (Eds.), *Compliance y lucha contra la corrupción en España, Portugal e Iberoamérica*. (1st, 12/30/21 ed., pp. 21–30). Dykinson, S.L.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctv2gz3vk1.4>

- Borlea, S. N., Achim, M. V., Miron, M. G. A. (2017). *Corruption, shadow economy and economic growth: An empirical survey across the European Union Countries*. Studia Universitatis “Vasile Goldis” Arad – Economics Series, 27(2), 19–32. Doi: 10.1515/sues-2017- 0006.
- Buehn, A., & Schneider, F. (2009). *Corruption and the Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach*. IZA Discussion Paper Series, No. 4182.
- Buehn, A., & Schneider, F. (2012). *Corruption and the shadow economy: Like oil and vinegar, like water and fire?* . International Tax and Public Finance, 19(1), 172–194. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9175-y>
- Canh, P. N., Schinckus, C. & Thanh, S. D. (2021). *What are the drivers of shadow economy? A further evidence of economic integration and institutional quality*. The Journal of International Trade & Economic Development, 30(1), 47-67. DOI: 10.1080/09638199.2020.1799428
- Castro, C. (2008). *Determinantes económicos da corrupção na União Europeia dos 15*. Global Economics and Management Review 13(3): 71-98
- Choi, J., & Thum, M. (2005). *Corruption and the shadow economy*. International Economic Review, 46(3),817–836. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2005.00347>
- Coutinho, F. P., & Castro, J. M. G. (2021). *A diretiva whistleblower e os programas de ética e compliance..* In F. De Lacerda da Costa Pinto, I. L. Benito, F. P. Coutinho, B. P. García, J. M. G. De Castro, & P. De Pitta Simoes (Eds.), Compliance y lucha contra la corrupción en España, Portugal e Iberoamérica. (1st, 12/30/21 ed., pp. 225–238). Dykinson, S.L. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2gz3vk1.15>
- Dell’Anno, R. (2003). *Estimating the shadow economy in Italy: a structural equation approach*’. Working Paper 2003–7, Department of Economics, University of Aarhus.

- Dell'Anno, R., & Davidescu, A. A. (2019). *Estimating shadow economy and tax evasion in Romania. A comparison by different estimation approaches*. *Economic Analysis and Policy*, 1(63), 130-149.
- Della Porta, D. (2008). *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*. In D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 198-222. DOI: 10.1017/CBO9780511801938.012
- DiRienzo, C. E. & Das, J. (2022). *Shadow economies: the role of corruption and economic development*. <https://doi.org/10.1080/14781158.2022.2031948>
- Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Jornal oficial da União Europeia L 305/17. Acedido a 24.04.2022. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>
- Dreher, A., Kotsogiannis, C., & McCorrison, S. (2008). *How do institutions affect corruption and the shadow economy?*. *International Tax and Public Finance*, 16, 773–796.
- Dreher, A., & Schneider, F. (2006). *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*. CESIFO Working Paper n.o 1653.
- Dreher, A., & Schneider, F. (2010). *Corruption and the shadow economy: An empirical analysis*. *Public Choice*, 144(1), 215–238. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9513-0>
- European Commission. (2018a). *Annexes 1 - 11 Proposal for a Directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. Directorate-General for Communication, General Publications. [https://commission.europa.eu/document/7f520d53-f1e7-4cf0-a00e-99acb07c9865\\_en](https://commission.europa.eu/document/7f520d53-f1e7-4cf0-a00e-99acb07c9865_en)

- European Commission. (2018b). *Whistleblower Protection*. Directorate-General for Justice and Consumers. Fact Sheet, april 2018. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/855860/Factsheet\\_on\\_Whistleblower\\_Protection.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/855860/Factsheet_on_Whistleblower_Protection.pdf)
- European Commission. (2022). *Corruption*. Special Eurobarometer 523. March-April 2022. Directorate-General for Migration and Home Affairs. Publications Office of the European Union. doi: 10.2837/110098
- Ferreira, J. F. M. (2020). *A Economia Paralela em Portugal – Uma Abordagem Monetária*. [Tese de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Portugal.] Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/130427/2/431809.pdf>
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (2000). *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*. *Journal of Public Economics*, 76, 459–493. doi: 10.1016/S0047-2727(99)00093-6.
- Johnson, S., Kaufmann, D., & Shleifer, A. (1997). *The unofficial economy in transition*. Brookings Paperson Economic Activity. Washington, DC.
- Johnson, S. Kaufmann, D. & Zoido-Lobatón, P. (1998). *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*. Washington D.C., The World Bank, Discussion Paper
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Kelmanson, B., Kirabaeva, K. & Medina, L. (2021). *Europe’s Shadow Economies: Estimating Size and Outlining Policy Options*. In *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kesselheim, A. S.; Studdert, D. & Mello, M. M. (2010). “*Whistle-Blowers’ Experiences in Fraud Litigation against Pharmaceutical Companies*”. *New England Journal of Medicine* 362(19):1832-9. DOI: 10.1056/NEJMSr0912039

- KICKERT, W. (2011). *Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms*. Public Administration Vol. 89, No. 3, 2011 (801–818). doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x
- Lavena, C. F. (2016). *Whistle-blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government*. The American Review of Public Administration 46 (1): 113–136.
- Lei n.º 19/2008 de 21 de abril da Assembleia da República. Diário da República n.º 78/2008, Série I de 2008-04-21, páginas 2288 – 2289 (2008). Acedido em 17.10.2022. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/19-2008-249976>
- Lei n.º 30/2015 de 22 de abril da Assembleia da República. Diário da República n.º 78/2015, Série I de 2015-04-22, páginas 2010 – 2013 (2015). Acedido a 15.11.2022. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2015-67051302>
- Lei n.º 118/2015 de 31 de agosto da Assembleia da República. Diário da República n.º 169/2015, Série I de 2015-08-31, páginas 6579 – 6581 (2015). Acedido a 15.11.2022. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/118-2015-70139954>
- Lei n.º 16/ 2017, 3 de maio da Assembleia da República., Diário da República n.º 85/2017, Série I de 2017-05-03 (2017). Acedido a 17.11.2022. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/16-2017-106960759>
- Lei n.º 93/2021 de 20 de dezembro da Assembleia da República. Diário da República n.º 244/2021, Série I de 2021-12-20, páginas 3 – 15 (2021). Acedido a 17.09.2022. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2021-176147929>
- Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 296, de 8 de diciembre de 2016, páginas 85833 a 85839 (7 págs.),

Comunidad de Castilla y León. Acedido a 30.09.2022. Disponible em <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2016/11/11/2>

Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 306, de 20 de diciembre de 2016, páginas 88764 a 88779 (16 págs.). Comunitat Valenciana. Acedido a 30.09.2022. Disponible em <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2016/11/28/11>

Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 8, de 10/01/2017. Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Acedido a 27.10.2022. Disponible em <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2016/12/09/16/con>

Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 163, de 9 de julio de 2021, páginas 81776 a 81812 (37 págs.). Comunidad Autónoma de Andalucía. Acedido a 08.12.2022. Disponible em <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2021/06/18/2>

Lijphart, A. (1971). *Comparative Politics and the comparative method*. American Political Science Review 65: 682-693.

LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. JORF n° 0238 du 12 octobre 2013. Acedido a 04.10.2022. Diponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028056315>

LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. JORF n° 0287 du 10 décembre 2016. Acedido a 24.09.2022. Disponible em <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/ECFM1605542L/jo/texte>

LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. JORF n°0068 du 22 mars 2022. Acedido a 27.08.2022. Disponible em <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2022/3/21/JUSX2132193L/jo/texte>

- Manolas, G., Rontos, K., Sfakianakis, G., & Vavouras, I. (2013). *The determinants of the shadow economy: The case of Greece*. *International Journal of Criminology and Sociological Theory*, 6(1), 1036–1047.
- Marques, A. C. P. (2017). *A economia paralela e a corrupção na UE-28: Relação, Causas e Consequências*. [Tese de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/105202/2/197661.pdf>
- Medina, L., & Schneider, F. (2021). *The Evolution of Shadow Economies through the 21st Century*. In *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF).
- Meyer, N.M. (2013). *L'alerte éthique ou whistleblowing en France*. Rapport à Transparency International. [https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/03/2014\\_Guide-pratique-à-lusage-du-lanceur-dalerte-français.pdf](https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/03/2014_Guide-pratique-à-lusage-du-lanceur-dalerte-français.pdf)
- OCDE. (2002). *Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook*. Paris. OECD Publishing. Disponível em <https://www.oecd.org/sdd/na/1963116.pdf>
- OCDE. (2011). *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. OCDE Reports, Novembro 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>
- ONU. (2004). *United Nations convention against corruption. United Nations Office on Drugs and Crime*. Vienna. [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)
- Onyango, G. (2020). *Whistleblowing behaviours and anti-corruption approaches in public administration in Kenya*. *Economic and Political Studies*, 9(2), 230-254, DOI: 10.1080/20954816.2020.1800263
- Ramos, J. (2018). *Proteção de Denunciantes em Portugal: Estado da Arte*. Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal.

Disponível em: [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TI-PT\\_ProtecaoDenunciantesPortugal\\_2018-last-version\\_24\\_07\\_2018\\_VF.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TI-PT_ProtecaoDenunciantesPortugal_2018-last-version_24_07_2018_VF.pdf)

- Rose-Ackermann, S. (1997). *Corruption and Development*. Washington D.C., The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics
- Saloranta, J. *The EU Whistleblowing Directive: An Opportunity for (Operationalizing) Corporate Human Rights Grievance Mechanisms?*. *Eur Bus Org Law Rev* 22, 753–780 (2021). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00226-y>
- Schmolke, K.U. (2021). *Compensation, but no rewards for whistleblowers? Some thoughts on the introduction of financial incentive programs in the wake of the EU whistleblower directive's transposition*. forthcoming in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP)*. <https://ssrn.com/abstract=3838738>
- Schneider, F. (2021). *Development of the Shadow Economy of 36 OECD Countries over 2003 - 2021: Due to the Corona Pandemic a Strong Increase in 2020 and a Modest Decline in 2021*. Review Article. *African Journal of Political Science* ISSN 1027-0353 Vol. 15 (2), pp. 005, September, 2021.
- Schneider, F., & Enste, D. H. (2000). *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 77–114. <https://doi.org/10.1257/jel.38.1.77>
- Schneider, F., & Williams, C. C. (2013). *The Shadow Economy*. (IEA Ed.). London.
- Schultz, D. & Harutyunyan, K. (2015). *Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia*. *International Comparative Jurisprudence* 1, 87–97. <https://doi.org/10.1016/j.icj.2015.12.005>
- Skocpol, T. & Somers, M. (1980). *The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry*. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 2. pp. 174-197. Cambridge University Press. <http://www.jstor.org/stable/178404>
- Smelser, N. J. (1968). *Comparative analysis of economic activity*. In: *The social sciences: problems and orientations*. Paris: Mouton/UNESCO, 145 – 159.



- Smith, P. (1994). *Assessing the size of the underground economy: the Canadian statistical perspectives*. Canadian Economic Observer, Catalogue no. 11–010, pp. 16–33.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Ensaios da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa;
- Steinmetz, J. (2021). *Politics, Power, and Purpose: An Orientation to Political Science*. Chapter 8: Comparative Politics. Fort Hays State University. DOI: 10.58809/BYFI6880
- Peters, B.G. (2008). *The Napoleonic Tradition*. International Journal of Public Sector Management. 21(2), pp. 118–132.
- Peters, B.G. (2021). *Administrative Traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198297253.001.001
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *Logic of comparative social inquiry*. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Staff Papers, 45(4), 559–594. <https://doi.org/10.2307/3867585>
- Transparência Internacional. (2013). *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*. Country Report: Portugal. Transparência e Integridade, Associação Cívica, fevereiro 2013. Disponível em [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC\\_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf)
- Transparency International España. (2017). *Position paper sobre Protección de denunciantes (Whistleblowing)*. Abril 2017. Disponível em [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position\\_paper\\_proteccion\\_denunciante.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciante.pdf)
- Transparency International (2022). *Corruption Perceptions Index*. Acedido a 29.01.2023. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_16\\_50/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_50/default/table?lang=en).

- Transparency International France. (2017). *Guide Pratique à l'usage du lanceur d'alerte #2*. Disponível em <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/12/Guide-lanceur-dalerte2-2017.pdf>
- Terracol, M. (2019). *A aplicação da diretiva europeia de proteção de denunciante: análise e recomendações*. Transparency International Portugal. Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2019/10/Diretiva-Europeia-de-Proteção-de-Denunciante-Análise-e-Recomendações.pdf>
- Treisman, D. (2000). *The causes of corruption: a cross national study*. Journal of Public Economics, 76; 399–457.
- Tudose, B.M & Clipa, R. I. (2016). *An Analysis Of The Shadow Economy In EU Countries*. CES Working Papers, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University, vol. 8(2), pp 303-312, August.
- Wolfe, S. ; Worth, M. ; Dreyfus, S. & Brown, A. J. (2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*. Transparency International Australia. Disponível em <https://www.signalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf>
- World Bank. (2001). *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0poverty0200002001.pdf>
- Zipparo, L. (1998). *Factors Which Deter Public Officials from Reporting Corruption*. Crime, Law and Social Change 30 (3): 273–287.

# ANEXOS

## ANEXO I – Tabela: O método da diferença

Caso (s) positivo(s)	Caso (s) negativo(s)
a	a
b	b
c	c
x	Not x
y	Not y

} Similaridades gerais

} Diferenças cruciais

Chave:

X – variável causal

Y – fenómeno por ser explicado

Fonte: Skocpol & Somers (1980:184)

**ANEXO II** – Tabela: Cálculo das médias para o indicador *corrupção*, baseado nos valores do CPI.

Médias	França <b>Lei Sapin II (2016)</b>	Portugal <b>Lei n. º 93/ 2021 (2021)</b>	Espanha <b>Inexistente</b>
Período antes da legislação específica	70,25	62,67	-
Período após aprovação da legislação específica *	70,28	62	-
Período de 2012 a 2022, inclusive.	70,27	62,5	60

- \* inclui o ano da aprovação da lei referida.

**ANEXO III – Tabela:** Cálculo das médias para o indicador *economia paralela*, baseado nos valores apresentados por Schneider (2021), em percentagem do PIB.

Médias	França	Portugal	Espanha
	<b>Lei Sapin II (2016)</b>	<b>Lei n.º 93/ 2021 (2021)</b>	<b>Inexistente</b>
Período antes da legislação específica	10,95%	17,4%	-
Período após aprovação da legislação específica *	13,03%	16,1%	-
Período de 2012 a 2022, inclusive.	12,27%	17,20%	17,42%

- \* inclui o ano da aprovação da lei referida.