



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## PROJECTO DE LEI N.º 54/VIII

### REVÊ O REGIME DE SIGILO BANCÁRIO

#### Exposição de motivos

A actividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras está sujeita a regras de ética e de segredo profissional que se encontram regulamentadas na lei.

Contudo, é reconhecido que o sigilo bancário permite e facilita diversos tipos de infracções criminais e fiscais.

Estão previstas e são admitidas, em sede legal, várias excepções ao dever de segredo profissional imposto àquelas instituições e sociedades, nomeadamente no âmbito do inquérito e prevenção de diversos tipos de crimes, especificados na Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro.

Justifica-se que, com a finalidade de limitar as infracções fiscais e possibilitar o seu combate, seja revisto o regime de sigilo bancário, introduzindo novas disposições legais que expressamente limitem o dever do segredo profissional. Tais normas inserem-se na previsão constante do artigo 79.º, n.º 2, alínea e). do Decreto-Lei n.º 298, de 31 de Dezembro.

Por estas razões, os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 1.º**

A Administração Fiscal tem acesso a todas as informações que possibilitem o combate a infracções fiscais.

### **Artigo 2.º**

As instituições de crédito e sociedades financeiras devem facultar à Administração Fiscal, no prazo de 15 dias, as informações que esta lhes solicitar, sobre contas bancárias, pagamentos e transacções financeiras relacionadas com os seus clientes, verificados os condicionamentos a seguir prescritos.

### **Artigo 3.º**

As informações obtidas não poderão ser aproveitadas para fins não fiscais e todos os agentes da Administração Fiscal ficam vinculados ao dever de segredo profissional em relação aos factos de que venham a ter conhecimento, por via delas, a menos que contenham elementos que indiquem a prática de um crime, caso em que terá lugar a denúncia ao Ministério Público.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 4.º**

Compete ao Director-Geral dos Impostos ou a quem legalmente o substitua, a decisão de solicitar as informações referidas no artigo 1.º, não podendo tal competência ser delegada.

### **Artigo 5.º**

A decisão de pedir informações sobre os contribuintes só poderá ser tomada depois dos próprios terem sido notificados para as prestar, sem que as tenham fornecido no prazo de 10 dias, ou desde que não tenha sido possível a sua notificação.

### **Artigo 6.º**

Da decisão terá de constar a fundamentação da sua necessidade e a indicação das infracções fiscais que se destina a combater e a sua conformidade com as disposições legais aplicáveis.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 7.º**

O contribuinte será notificado dos termos da decisão e poderá recorrer dela no prazo de sete dias, para o juízo de competência especializada cível do distrito judicial da área da sua residência.

### **Artigo 8.º**

O recorrente deverá enviar ao Director-Geral dos Impostos um duplicado do requerimento de interposição do recurso, por carta registada, no dia em que o mesmo der entrada no tribunal.

### **Artigo 9.º**

O recurso só poderá ter como fundamentos a falta de cumprimento do requisito da prévia notificação ou a insuficiência da resposta à notificação para o fim em vista ou a impugnação da necessidade invocada.

### **Artigo 10.º**

Com o requerimento de interposição do recurso deverão ser juntas as alegações e a prova oferecida, que só poderá ser documental.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 11.º**

A interposição do recurso tem efeito suspensivo.

### **Artigo 12.º**

O processo judicial destinado a apreciar o recurso terá a natureza de urgente e a decisão deverá ser proferida no prazo de 20 dias após a sua entrada em juízo.

### **Artigo 13.º**

A Administração Fiscal poderá optar por recolher directamente as informações que entender necessárias para os fins previstos no artigo 1.º, caso em que notificará, para o efeito, a instituição de crédito ou a sociedade financeira com a antecedência mínima de 15 dias sobre a data designada para a recolha, avisando-a de que deverá convocar o seu cliente para, querendo, estar presente ou se fazer representar.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 14.º**

A Administração Fiscal só poderá pedir informações às instituições de crédito ou sociedades financeiras cinco dias depois de decorrido o prazo para a interposição do recurso, se dela não foram notificadas ou, sendo-o, depois de transitar em julgado a decisão a proferir.

### **Artigo 15.º**

A instituição de crédito ou a sociedade financeira demandada deverá notificar o cliente do pedido das informações que lhe respeitam, bem como do teor do envio das mesmas, na data em que este tiver lugar.

### **Artigo 16.º**

As instituições de crédito e as sociedades financeiras, assim como os respectivos gestores, que se recusem a prestar as informações pedidas pela Administração Fiscal para os efeitos aqui previstos, não as prestem pontualmente, ou não as prestem satisfatoriamente, ficam sujeitos às penas previstas no Código Penal para o crime de desobediência qualificada.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 17.º**

Ficam de igual modo sujeitos à mesma pena os responsáveis que prestem as informações pedidas por forma incompleta ou com elementos falsos, prejudicando o contribuinte ou a Administração Fiscal.

### **Artigo 18.º**

Os agentes da Administração Fiscal a quem sejam atribuídas as funções de recolha, processamento ou guarda de informações obtidas para os fins previstos nesta lei deverão ter uma categoria hierárquica não inferior à de administrador tributário e em caso de violação do dever de segredo profissional relativamente a todas as informações e documentos a que tenham acesso, ficam sujeitos a procedimento disciplinar, criminal e à responsabilidade cível pelos prejuízos a que derem causa.

### **Artigo 19.º**

Independentemente da finalidade do combate às infracções fiscais, a Administração Fiscal tem o direito de acesso às informações previstas no artigo 2.º sem necessidade de recurso aos procedimentos anteriormente previstos, nos casos seguintes :



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Quando tenha o ónus da prova;
- b) Estando pendente reclamação, impugnação ou recurso, as informações a solicitar forem necessárias para a instrução do processo;
- c) Quando o contribuinte seja beneficiário de regime fiscal especial e haja necessidade de verificar os respectivos pressupostos e condições de aplicação;
- d) Quando o contribuinte tiver emitido ou utilizado facturas falsas, encontrando-se tal facto comprovado por decisão judicial.

### **Artigo 20.º**

Será criado, em cada distrito judicial, um juízo de competência especializada para a preparação e o julgamento dos processos previstos nesta lei.

### **Artigo 21.º**

Ficam revogadas todas as disposições legais que contrariem o regime previsto na presente lei.

Palácio de São Bento, 5 de Janeiro de 2000. Os Deputados do BE:  
*Francisco Lousã — Luís Fazenda.*





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Relatório e parecer da Comissão de Economia, Finanças e Plano**

#### **Relatório**

1 — Os Deputados do Bloco de Esquerda apresentaram o projecto de lei n.º 54/VIII sobre o regime de sigilo bancário que, por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, de 4 de Janeiro, baixou à 5.ª Comissão, onde se encontra em apreciação.

2 — Reconhecendo o quadro legal que preside à actividade das instituições financeiras e inclui o dever de sigilo bancário, reconhece também que este «permite e facilita diversos tipos de infracções criminais e fiscais». E, por tal, justifica a revisão do quadro legal em vigor «com a finalidade de limitar as infracções fiscais e possibilitar o seu combate», «introduzindo novas disposições legais que expressamente limitem o dever do segredo profissional».

3 — O enquadramento substancial do projecto beneficiaria do acesso a um mais completo acervo informativo e documental sobre o que se passa noutros países, não só na União Europeia mas mesmo noutras áreas geográficas que incluem alguns dos mais significativos parceiros de Portugal, na óptica do comércio internacional.

Permitir-me-ia, a título de exemplo, sugerir a consulta, para mais directa comparação de regimes, dos seguintes documentos:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Anexo 6 - Resumo das legislações nacionais sobre o segredo bancário publicado na obra «Branqueamento de dinheiro e crime organizado», no original, *Blanchiment d'Argent et Crime Organisé*, de Jean Louis Hérail e Patrick Ramael, editado por *Presses Universitaires de France*.

Relatório Anual 1998-1999 - *Financial Action Task Force on Money Laundering*.

Do primeiro dos textos citados, sem com isso pretender fazer um estudo de direito comparado, verifica-se que o segredo bancário está assumido, em boa parte dos países, como elemento cultural da relação entre a instituição financeira e o cliente, mesmo que nada disponha, em concreto, a lei civil ou a lei penal. É o caso da Alemanha, da Bélgica, da Inglaterra, da Irlanda, da Holanda e da Finlândia.

Há outros, como a Dinamarca, a Espanha, a França, a Grécia, o Luxemburgo, a Áustria, a Suécia e Portugal, onde há legislação específica expressa sobre o segredo bancário.

Em matéria de acesso a contas e movimentos bancários, por parte da administração fiscal, sem mandato judicial, a situação é menos clara, mas poderíamos tentar, em termos de Sim/Não, a seguinte distribuição:

Alemanha	Sim
Bélgica	Não
Dinamarca	Sim
Espanha	Sim



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

França	Sim
Grécia	Não
Irlanda	Sim
Itália	Sim
Luxemburgo	Não
Holanda	Sim
Portugal	Não
Inglaterra	Sim
Áustria	Não (com nuances para delitos fiscais menores)
Finlândia	Sim
Suécia	Sim

Uma abordagem mais pormenorizada dos casos assinalados com «sim» poderá levar a estabelecer os limites materiais da quebra do segredo bancário perante a autoridade fiscal, sem mandato judicial. Mas é uma evidência que, no seio da União Europeia, existe uma maioria clara de países membros que fornece informações às autoridades fiscais, sem mandato judicial prévio.

Do segundo dos documentos citados não é possível extrair uma síntese como a anterior, porque o objectivo do relatório é mais vasto do que o simples quadro legal, envolvendo a cooperação policial, não só das autoridades financeiras nacionais como das brigadas especializadas em transferências bancárias internacionais.

A imagem de Portugal neste relatório pode sintetizar-se no parágrafo 83, que se transcreve, da versão em inglês:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«Depois das mudanças legislativas de 1995 (Decreto-Lei n.º 325/95, modificado pela Lei n.º 65/98, de 2 de Setembro), o sistema português anti-lavagem de dinheiro é um dos mais ambiciosos, ao abranger ambos os tipos de comportamento criminoso e de negócios financeiros e não financeiros.

Isto ilustra o empenhamento das autoridades portuguesas em combater coerentemente o fenómeno da lavagem de dinheiro e como pioneiro em algumas áreas.»

4 — O enquadramento do projecto beneficiaria ainda duma mais detalhada avaliação do que tem sido a experiência nacional, com a legislação em vigor, permitindo responder a questões como:

- (i) É esta legislação factor de estímulo à fraude e à fuga fiscal?
- (ii) É esta legislação factor inibitório da captação de iniciativas de investimento ou de aforro financeiro nas entidades bancárias nacionais?
- (iii) Mais genericamente, a legislação em vigor é factor positivo ou negativo no processo de internacionalização das empresas nacionais?
- (iv) E do ponto de vista da relação das pessoas com a legislação, está inventariado algum bloqueamento dos cidadãos em relação às entidades bancárias nacionais, por incomodidade socialmente relevante com os casos de quebra do segredo bancário no quadro legalmente estabelecido?

É o que procuramos fazer nos pontos seguintes, sumariamente, sem pretender esgotar os pontos de vista face às questões postas:

4.1 — Os autores do projecto dão à primeira questão resposta afirmativa.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Alguns artigos de opinião publicados recentemente dividem-se entre a manutenção da situação vigente e a sua alteração.

São legítimas as presunções de correlação entre um dado quadro legal de segredo bancário ou da sua quebra e a lesão fiscal traduzida na fuga ao cumprimento das obrigações de cidadãos e empresas para com o Estado.

Em todo o caso, é de ponderar consequências de uma radical alteração que pode, por si própria, induzir comportamentos dos agentes económicos tão ou mais lesivos da economia nacional, numa óptica reactiva de curto prazo.

A este propósito, para se restringir a citação de fontes à área institucional, não deixa de ser útil a advertência deixada na entrevista do Sr. Provedor de Justiça ao *Diário Económico*, de 26 de Janeiro passado, onde refere «(...) que se devia estudar o fim do sigilo bancário. Ainda que fosse com muita cautela para evitar fuga de capitais, concordo com uma abertura total».

4.2 — A resposta a esta questão parece poder ser dada na negativa, pelo perfil do investimento estrangeiro que a economia nacional tem captado ao longo dos últimos quatro anos;

4.3 — A internacionalização das empresas portuguesas não tem sofrido com o quadro legal sobre o sigilo bancário;

4.4 — A relação das pessoas com o regime de sigilo que está em vigor parece decorrer da normalidade do exercício do levantamento do sigilo, à ordem dos tribunais, sem que para a opinião pública tenham sido trazidos incómodos socialmente relevantes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — O atomismo das medidas reformistas não poderá pôr-se em causa como via para melhorar pontualmente áreas cujo enquadramento legal tem uma reconhecida estabilidade temporal. Não é manifestamente o caso da área da fiscalidade, onde as posições de todos os quadrantes convergem na necessidade de reformas estruturais, pelo limitado alcance de alterações pontuais. E em matéria de tão vasto interface com a sociedade e a economia devem ser absoluta e inequivocamente tipificadas quaisquer alterações, com clara individualização de responsabilidades da Administração e de garantia da protecção dos direitos dos cidadãos e devem responder a situações que a lei vigente não permita absorver satisfatoriamente, designadamente quando haja manifesta e fundada presunção de reiterada lesão do interesse público.

6 — Regressando ao texto do projecto em apreciação, a natureza e as restrições de uso das informações bem como a iniciativa do respectivo pedido são tratados nos artigos 1.º a 4.º:

a) O direito de acesso pela Administração Fiscal «a todas as informações que possibilitem o combate a infracções fiscais» é consagrado no artigo 1.º;

b) As informações são, no artigo 2.º, reportadas a «contas bancárias, pagamentos e transacções financeiras (...»;

c) Não podem ser usadas «para fins não fiscais», dispõe o artigo 3.º que vincula os agentes ao «dever de segredo profissional», exceptuando os casos em que a existência de «elementos que indiciem a prática de um crime» obrigará à «denúncia ao Ministério Público».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

d) A competência indelegável, para accionar o pedido é do Director-Geral dos Impostos ou seu substituto legal, nos termos do artigo 4.º do projecto.

7 — O processo de decisão é ainda balizado pelos seguintes passos:

- a) A notificação prévia dos próprios, no artigo 5.º;
- b) A fundamentação da sua necessidade, no artigo 6.º;
- c) A possibilidade de recurso judicial, no artigo 7.º;
- d) O envio de duplicado do requerimento ao Director-Geral dos Impostos, no artigo 8.º;
- e) A caracterização dos fundamentos de recurso, no artigo 9.º;
- f) A obrigação de juntar «as alegações e a prova» ao requerimento de interposição de recurso, no artigo 10.º.

8 — O projecto estabelece, no artigo 12.º «a natureza de urgente para o processo judicial destinado a apreciar o recurso» e o prazo de 20 dias para a competente decisão.

9 — No artigo 13.º estabelece-se a possibilidade de a Administração Fiscal recolher directamente, junto das instituições de crédito ou sociedades financeiras, as informações para os fins do artigo 1.º.

10 — O processo de recolha directa de informação de que dispõe o artigo 13.º tem ainda os seguintes elementos complementares:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a) O pedido de informação só pode ter lugar «cinco dias depois de decorrido o prazo de interposição de recurso» ou «depois de transitar em julgado a decisão própria, no artigo 14.º;

b) A obrigação de a instituição de crédito notificar o cliente das informações pedidas e prestadas, no artigo 15.º;

c) A tipificação como crime de desobediência qualificada para a recusa «a prestar as informações pedidas pela Administração Fiscal», no artigo 16.º;

d) A incompletude ou falsidade de elementos das informações com prejuízo para o contribuinte ou para a Administração Fiscal são abrangidas pela mesma tipificação incidente sobre a recusa, no artigo 17.º.

11 — O projecto estabelece no seu artigo 18.º que os agentes da Administração Fiscal com «funções de recolha, processamento ou guarda de informações obtidas para os fins previstos nesta lei deverão ter uma categoria hierárquica não inferior à de administrador-tributário» e ficam sujeitos a procedimento disciplinar criminal e à responsabilidade civil (...)» no caso de «violação do dever de segredo profissional».

12 — No artigo 19.º são explicitadas as situações em que a Administração Fiscal fica dispensada de recorrer aos procedimentos anteriormente previstos, relevando-se as seguintes:

a) O ónus da prova;

b) Pendência de reclamação, impugnação ou recurso;





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- c) Regime fiscal especial;
- d) Facturas falsas.

13 — Finalmente, dispõe o artigo 20.º do projecto «em cada distrito judicial» a criação de «um juízo de competência especializada para a preparação e o julgamento dos processos previstos nesta lei».

14 — São aduzíveis reservas às formulações do projecto que envolvem a acção da Administração Fiscal, não mediada pela instância judicial. São não só as que podem associar-se a uma inércia mal compreendida pelos cidadãos, pela extensão temporal da resolução de qualquer diferendo, como as que, conexamente, podem relacionar-se com a protecção de dados de natureza pessoal e individual, na posse e gestão das entidades bancárias.

15 — Tendo, embora, de separar-se a apreciação do projecto de lei e o processo de apreciação da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2000, é útil ter presente o conjunto de intervenções que, a propósito do sigilo bancário, foram produzidas e o carácter dinâmico que é trazido ao debate da situação presente, pela reiterada garantia de o Governo avançar com a reforma fiscal no corrente ano.

### **Parecer**

Encontrando-se o projecto em condições de ser agendado para apreciação, na generalidade, pelo Plenário da Assembleia da República, pode suscitar-se a conveniência, por razões de direitos, liberdades e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

garantias, de uma prévia avaliação das matérias relativas à protecção de dados de natureza individual, ligadas com o acesso a bases de dados das instituições financeiras.

Assembleia da República, 13 de Abril de 2000. — O Deputado Relator, *José Penedos* — A Presidente da Comissão, *Manuela Ferreira Leite*.

*Nota.* — O relatório e o parecer foram aprovados, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS-PP e com os votos contra do PCP, registando-se a ausência do BE.