



Bloco de Esquerda

PROJECTO DE LEI N.º 68/X

**ALTERA AS REGRAS DO SIGILO BANCÁRIO PARA GARANTIR O
COMBATE EFICAZ À FRAUDE FISCAL**

Exposição de motivos

O sigilo bancário foi instituído em Portugal, como noutros países, como uma garantia do depositante contra intervenções de instituições ou pessoas alheias à sua relação com a banca. Por esta via, o sigilo tornou-se um obstáculo à transparência fiscal e à responsabilização do contribuinte.

Assim aconteceu igualmente desde que o sigilo se tornou um princípio da administração bancária para evitar o controlo judicial e as investigações policiais que punham em causa alguns depositantes. O episódio marcante dessa viragem legislativa para a adopção do sigilo bancário foi a investigação, em 1932, conduzida pelo Comissário Barthelet, da Polícia Francesa, que conduziu uma busca na sucursal dos Campos Elíseos do Banco Comercial de Bâle, apreendendo documentação que provava a prática reiterada de evasão fiscal de alguns altos dignitários da República. Em resposta, a banca suíça pressionou no sentido de haver uma mudança de legislação que passou a garantir o segredo das informações sobre movimentos dos clientes, e esta regra, com algumas particularidades e adaptações, generalizou-se a outros países.

No entanto, o sigilo bancário tem sido posto em causa, precisamente em nome da exigência do rigor fiscal, e passou, nos principais países desenvolvidos, a ceder perante a necessidade do controlo fiscal. Deste modo, o sigilo não é afectado quanto ao dever da instituição bancária de guardar segredo das operações dos seus clientes face a outros clientes, a pessoas individuais ou a instituições, com a excepção fundamental da administração fiscal, que tem acesso a toda a informação relevante acerca dos depósitos,

pagamentos e outros movimentos dos contribuintes. É assim que procede, nos termos da lei, a administração fiscal nos Estados Unidos, na Alemanha, em Espanha e na generalidade dos países da OCDE. Mas Portugal constitui ainda uma persistente exceção a este processo de transparência fiscal, malgrado pequenas alterações que têm vindo a ser introduzidas ao longo dos anos recentes.

A introdução do sigilo bancário em Portugal

O sigilo bancário foi legalmente consagrado em Portugal em 1975, num período de grandes mudanças sociais e institucionais, através da Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 644/75, de 15 de Novembro, e reforçado pelo Decreto-Lei n.º 729-F/75, de 22 de Dezembro. Várias resoluções do Conselho de Ministros vão no mesmo sentido, defendendo o princípio do sigilo para assegurar o interesse do cidadão (resolução de 9 Janeiro de 1976). O Decreto-Lei n.º 475/76, de 16 Junho, estabelece a penalização pela violação do sigilo.

A partir de então o princípio do sigilo bancário foi sempre reforçado: o Decreto-Lei n.º 2/78, de 9 de Janeiro, proíbe a revelação de informação bancária, bem como o Despacho Normativo n.º 357/79, da Secretaria de Estado do Tesouro. Poucos anos mais tarde a legislação passa a estabelecer exceções, como, por exemplo, a Lei n.º 45/86, de 1 de Outubro, que dava poderes à Alta Autoridade contra a Corrupção para obter informações, mas restringia essa capacidade ao que não estivesse abrangido por dever de sigilo protegido pela lei - em consequência, não houve nenhuma investigação que se pudesse apoiar em informação bancária.

Legislação mais recente, como a que estabelece o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro), consagra este dever de sigilo absoluto (artigo 78.º), embora admita depois algumas exceções, como as informações devidas ao Banco de Portugal, à Comissão do Mercado de Valores Imobiliários ou ao Fundo de Garantia dos Depósitos. A exceção é, naturalmente, muito significativa, pois, além do papel de controlo do sistema bancário que incumbe ao Banco de Portugal, esta lei define uma outra instituição com poder de obter toda a informação que entenda relevante: a Comissão do Mercado de Valores Imobiliários, que procura, com toda a legitimidade, combater o *inside trading*. Ora, para poder conduzir investigações e obter provas contra os suspeitos esta Comissão, sem recurso a qualquer instância judiciária, tem acesso à informação que entender. Numa

palavra, o sigilo bancário cai perante a necessidade de impor transparência no mercado de capitais.

Mas este procedimento é excepcional e, surpreendentemente, não é dada à administração fiscal a mesma capacidade que é concedida à Comissão de Mercados de Valores Imobiliários. Assim, tanto o Código do Procedimento e de Processo Tributário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro), como a Lei Geral Tributária (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro) mantêm a reserva do sigilo absoluto em relação à administração pública.

Só nos últimos anos foram adoptadas medidas que alargam a capacidade da administração fiscal aceder à informação bancária. O Decreto-Lei n.º 6/99, de 8 de Janeiro, define a possibilidade do fisco requerer informação protegida pelo sigilo bancário para efeitos de preparação de relatório de inspecção tributária. A Lei n.º 5/2000, pouco depois, estabelecia normas para a quebra do sigilo profissional no âmbito do combate à criminalidade organizada e à criminalidade económica, permitindo às autoridades de investigação policial o acesso a informação fiscal perante indícios de determinada tipologia de crimes. E a mudança legislativa mais profunda foi introduzida com a reforma fiscal de 2000, com a Lei n.º 30-G/2000, nomeadamente quando altera a Lei Geral Tributária, definindo as condições de derrogação do dever de sigilo e a obrigação de apresentação de informação relevante para a investigação fiscal, e quando altera ainda o Código do Procedimento e de Processo Tributário, estabelecendo as condições do processo especial de derrogação, incluindo quando há recurso interposto pelo contribuinte de decisão da administração fiscal. Finalmente, na Lei Orçamental para 2005 foram introduzidas normas que prevêm o levantamento do segredo em outros casos.

Estas modificações legislativas poderiam e deveriam ter consequências profundas na capacidade da administração em combater a evasão fiscal. No entanto, não houve, nos últimos anos, qualquer consequência prática: ao que é sabido, são ainda muito raros os casos de levantamento de sigilo, num país em que a evasão fiscal é dada como uma das mais altas da Europa.

É de assinalar, ao mesmo tempo, que o processo de harmonização fiscal, em curso na União Europeia, tem determinado o levantamento do segredo bancário, definindo regras de trocas de informações entre os Estados-membros acerca das poupanças depositadas por nacionais em bancos de outros países. Presume-se que essa tendência será reforçada por novas medidas de combate coordenado à evasão fiscal. Nomeadamente a aprovação

da Directiva sobre a Poupança introduz a obrigação do Estado português informar a administração tributária dos outros países comunitários sobre os montantes dos depósitos dos seus contribuintes em Portugal, para efeitos de tributação. Paradoxalmente, o fisco português, como regra geral, não tem o poder de obter a informação sobre contribuintes portugueses, embora possa obtê-la no caso de contribuintes estrangeiros.

O direito à privacidade e a obrigação fiscal

Contra esta estratégia de transparência fiscal tem vindo a ser contra-argumentado que importa priorizar o direito à privacidade e evitar fugas de capitais. Ora, o direito pessoal protegido constitucionalmente no artigo 26.º da CRP garante «a reserva da intimidade da vida privada e familiar e a protecção legal contra quaisquer formas de discriminação», mas, como é natural, não garante o direito de fugir à responsabilidade social através da mentira sobre a situação fiscal. Além de que os elementos sobre a situação patrimonial do contribuinte (declaração fiscal e conta bancária) integrando a sua esfera privada, não pertencem à sua intimidade pessoal e familiar no sentido mais preciso do termo.

Por outro lado, a evasão fiscal promove um regime de concorrência desleal que prejudica as empresas e os contribuintes cumpridores, favorecendo os prevaricadores. Deste modo, não há razão para temer qualquer fuga de capitais pelo facto de se defender um princípio de transparência, tanto mais que se trata de um regime de informação fiscal que já é aplicado, com sucesso e sem oposição social, nos países europeus e, em geral, nos países economicamente mais desenvolvidos.

Por tudo isso, este projecto de lei responde às incapacidades geradas pela rotina, pelos obstáculos sistemáticos e mesmo pela corrupção em alguns níveis da administração pública. Nesse sentido, apresenta as condições para um levantamento do sigilo bancário em função de regras de transparência fiscal. Segue nesta matéria as razões apontadas por Silva Lopes, em 26 Junho de 2000, para rejeitar medidas insuficientes dado que, num contexto de «cultura pouco favorável ao fisco e de tolerância das infracções fiscais», sempre que forem adoptadas condições limitativas do acesso à informação bancária «muito poucos seriam os delitos fiscais que poderiam ser detectados através do acesso da administração tributária a informações bancárias» e um sistema com restrições «abriria possibilidades de recursos e manobras dilatórias por parte de contribuintes não cumpridores e provocaria reacções negativas de contribuintes

cumpridores». Em contrapartida, argumenta Silva Lopes, «se a consulta não dependesse de quaisquer condições (nomeadamente da existência de elementos que façam supor a existência de delitos fiscais), os contribuintes, tanto cumpridores como não cumpridores, não teriam razões para se queixar de perseguição fiscal», dado o carácter rotineiro e universal da verificação. Assim, «a administração fiscal deveria estar habilitada, à semelhança do que acontece em grande parte dos países da OCDE, a obter das instituições financeiras declarações periódicas sobre várias categorias de dados relativos a contas de clientes». São essas recomendações que se seguem no presente projecto de lei.

Há ainda uma razão suplementar para adoptar as recomendações de Silva Lopes e seguir a prática dos países mais desenvolvidos nesta matéria. É que os atrasos na justiça tributária, somados às ineficiências da administração fiscal e à vulnerabilidade à corrupção de um sistema que dependa de um número muito amplo de inspectores e de chefes de repartição ou outros funcionários, garantem a ineficiência prática de medidas como as que foram adoptadas até hoje. De facto, as leis actualmente disponíveis poderiam impulsionar uma investigação activa à fraude fiscal, mas confrontam-se com obstáculos institucionais até hoje insuperáveis. Em resposta, este projecto de lei propõe um procedimento simples, eficiente, tutelado pelo Ministro e sob sua responsabilidade, que garante que todos os cidadãos são sujeitos ao mesmo tipo de controlo e à mesma obrigação de transparência. E procede fora dos mecanismos habituais da administração fiscal, concentrando num pequeno grupo de responsáveis todo o controlo da verificação informática dos movimentos dos clientes das instituições financeiras e o seu cruzamento com as respectivas declarações fiscais.

O presente projecto de lei estabelece, desta forma, que as instituições financeiras são obrigadas a prestar, duas vezes por ano, toda a informação relevante acerca de todos os movimentos processados pelas contas dos seus clientes, e que essa informação seja cruzada com os dados das declarações fiscais de pessoas e empresas. Se e quando forem detectadas irregularidades, a comissão formada para gerir este processo deve determinar a acção do fisco. Tal comissão fica directamente subordinada ao Ministro das Finanças, que a nomeia, tutela e verifica o seu funcionamento.

O projecto de lei estabelece, finalmente, os mecanismos de controlo democrático do funcionamento desta comissão, garantindo os direitos dos contribuintes e prevenindo qualquer abuso na utilização da informação disponibilizada.

O Bloco de Esquerda considera ainda que as dificuldades provocadas no país pela queda da receita fiscal ao longo dos anos de 2001 a 2005 demonstram a falibilidade do sistema de controlo fiscal em Portugal, dado que a queda das receitas vai muito para além e é inexplicável unicamente em função da recessão económica. Sucessivos Ministros das Finanças têm reafirmado a necessidade de corrigir esta situação. A Ministra Manuela Ferreira Leite, quando confrontada com a reacção de um sector social que recusava o pagamento especial por conta, afirmou que, a haver resistência, levantaria o sigilo bancário dos contribuintes em causa. Deste modo, a Ministra indicou que o meio mais eficiente para responder à evasão fiscal é, de facto, o levantamento do sigilo. O Ministro Bagão Félix e a Ministra Celeste Cardona propuseram ou aplicaram normas de levantamento de sigilo em diversos casos.

No entanto, todos estes procedimentos revelaram muito pouca eficácia dado serem precedidos pela necessidade de se obterem indícios culpabilizadores. Assim, tem sido considerado essencial, noutros Estados da OCDE, que o levantamento do sigilo seja pelo contrário um instrumento de investigação.

Por isso, os proponente deste projecto de lei não defendem, no entanto, que tal levantamento tenha como alvo um sector específico da população e, muito menos, um contribuinte em particular, mas que deve ser um método universal e igualitário de controlo das declarações fiscais, sem qualquer discriminação e portanto em condições de aumentar a confiança dos contribuintes em relação à administração tributária. Finalmente, esta iniciativa sugere igualmente a necessidade de impulsionar uma profunda reforma da administração tributária, que é a condição para o sucesso desta alteração legislativa.

Assim, e nos termos constitucionais e regimentais, os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

(Objecto)

A presente lei visa reforçar as garantias de transparência fiscal e criar mecanismos de acesso e de controlo pelo Ministério das Finanças a informação sobre operações e movimentos realizados pelos clientes de instituições financeiras.

Artigo 2.º

(Comissão para a transparência fiscal)

1 — É criada a comissão para a transparência fiscal, tendo por missão centralizar a informação, coordenar as acções e verificar a compatibilidade entre os movimentos e operações nas instituições financeiras de todas as pessoas singulares, colectivas e entidades equiparadas sujeitas a obrigações fiscais com as respectivas declarações fiscais.

2 — A comissão é composta por um número ímpar de membros, num máximo de nove membros, escolhidas pela sua elevada competência e integridade e experiência profissional.

3 — O mandato dos membros da comissão tem a duração de seis anos e não é renovável.

4 — A comissão para a transparência fiscal exerce as suas funções sob tutela do Ministro das Finanças.

5 — A actividade da comissão para a transparência fiscal é sujeita a um processo de fiscalização permanente nos termos desta lei.

Artigo 3.º

(Poderes da comissão para a transparência fiscal)

1 — A comissão para a transparência fiscal tem acesso, nos termos da lei, a toda a informação relevante no âmbito desta lei.

2 — A identificação dos clientes das instituições financeiras, no âmbito da informação referida no número anterior, é assegurada pelo número de contribuinte e exclui qualquer outro dado de identificação pessoal.

3 — A informação tratada pela comissão para a transparência fiscal abrange todo o universo dos clientes das instituições financeiras, sem excepções.

4 — A comissão para a transparência fiscal processa a informação de modo a aplicar critérios objectivos e universais de verificação da compatibilidade dos movimentos e operações com as declarações fiscais, e apura conjuntos de casos de eventual incumprimento da lei fiscal ou de incompatibilidades entre as declarações fiscais e a evolução das contas nas instituições financeiras, não podendo proceder a investigação de caso individual.

Artigo 4.º

(Funções da comissão para a transparência fiscal)

1 — Compete à comissão para a transparência fiscal:

a) Determinar as formas de apresentação da informação devida pelas instituições financeiras acerca de todos os movimentos e operações que registaram nas contas dos seus clientes;

b) Determinar as duas datas do ano em que as instituições financeiras cumprem a obrigação prevista na alínea anterior;

c) Definir, nos termos da lei e ouvida a Comissão Nacional para a Protecção de Dados, as regras de processamento informático dos dados recebidos;

d) Determinar as regras de processamento do cruzamento da informação obtida nas instituições financeiras com os registos das declarações fiscais dos contribuintes ou outras informações fiscais, nos termos da lei.

2 — A comissão para a transparência fiscal comunica à administração fiscal informação sobre os conjuntos de contribuintes em relação aos quais sejam detectadas eventuais irregularidades, para efeitos de verificação.

Artigo 5.º

(Deveres da comissão para a transparência fiscal)

1 — É dever de todos os membros da comissão para a transparência fiscal manterem o rigoroso sigilo profissional acerca de todas as informações obtidas no exercício das suas funções.

2 — É dever da comissão para a transparência fiscal comunicar ao Ministério Público qualquer indício de crime que seja detectado no âmbito das verificações que constituem a sua actividade.

Artigo 6.º

(Controlo democrático da comissão para a transparência fiscal)

1 — A actividade da comissão para a transparência fiscal é sujeita a controlo por um conselho fiscalizador composto por quatro Deputados eleitos pela Assembleia da República, um cidadão indicado pelas associações de defesa do contribuinte, um

cidadão indicado pelo Presidente da República e um juiz indicado pelo Conselho Superior da Magistratura e que preside.

2 — O conselho fiscalizador tem poder de aceder a toda a documentação relevante, de pedir e obter todas as informações e de pedir e obter resposta de qualquer dos funcionários ou membros da comissão para a transparência fiscal acerca do exercício das suas funções.

3 — O conselho fiscalizador apresenta relatórios anuais ao Ministério das Finanças e à Assembleia da República e pode, se for caso disso, apresentar relatórios intercalares.

4 — Compete ao conselho fiscalizador verificar a aplicação das normas legais de protecção de dados, bem como assegurar o respeito pelos direitos dos contribuintes.

Artigo 7.º

(Altera o regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras)

O regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, instituído pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, é alterado no seu artigo 79.º, da seguinte forma:

«Artigo 79.º

(...)

1 — (...)

2 — (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) Ao Ministério das Finanças, no âmbito da sua actividade de fiscalização da compatibilidade entre os movimentos e operações das instituições financeiras e as declarações fiscais dos contribuintes;

f) (anterior alínea e))»

Artigo 8.º

(Deveres das instituições financeiras)

1 — São deveres das instituições financeiras garantir que todas as contas são registadas com os números de identificação fiscal do proprietário ou proprietários das contas e assegurar que todas as operações realizadas são também identificadas com os números de identificação fiscal de todas as pessoas ou entidades envolvidas.

2 — As instituições bancárias são obrigadas a comunicar à comissão para a transparência fiscal todos os movimentos registados nas contas que administram.

Artigo 9.º

(Regulamentação)

O Governo regulamentará a presente lei no prazo de 90 dias.

Artigo 10.º

(Entrada em vigor)

A lei entra em vigor com o Orçamento de Estado seguinte.