



Bloco de Esquerda

PROJECTO DE LEI N.º 712/X/4.^a

**DETERMINA A DERROGAÇÃO DO SIGILO BANCÁRIO COMO
INSTRUMENTO PARA O COMBATE À FRAUDE FISCAL**

Exposição de motivos

No seu Programa de candidatura – e depois no Programa de Governo – o Partido Socialista comprometeu-se a defender uma regra de levantamento do segredo bancário que acompanhasse “as melhores práticas europeias” no combate à evasão e fraude fiscais. Um ano e meio depois de se ter iniciado a actividade do Governo, foi esclarecido que “as melhores práticas europeias” seriam as regras aplicadas na Bélgica para o acesso à informação fiscal nos casos de reclamações em relação a decisões da administração fiscal.

Escreve-se no Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais, de Janeiro de 2006, apresentado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública: “O exposto não nos impede, no entanto, de admitir que, à semelhança do regime belga, se possa associar a contestação administrativa de actos tributários ao necessário acesso à informação protegida pelo sigilo bancário, na exacta medida em que seja essencial para a decisão administrativa. Tal seria, também, um meio de dissuadir a litigância menos sustentada.”

No entanto, um anexo do relatório, elaborado pela Direcção geral dos Impostos (Relatório “Combate à Fraude e Evasão Fiscais”, Janeiro de 2006, p.60) apresentava uma análise distinta do que são hoje as “melhores práticas” de acesso à informação

bancária nos países da OCDE, sugerindo uma abrangência muito mais vasta do que a informação pertinente para efeito de tratamento de reclamações. Diz o relatório anexo:

“A legislação da maior parte dos países autoriza as autoridades fiscais a ter acesso às informações bancárias, como exceção à regra geral que define a confidencialidade de tais informações.”

E continua:

“As autoridades fiscais podem obter as informações bancárias de diversas formas, uma delas passa pela declaração automática de certo tipo de informações pelos Bancos. Em geral, exige-se a declaração relativa aos juros pagos e o montante das retenções efectuadas. Outros países exigem uma declaração com a relação das contas abertas e encerradas, dos saldos das contas no fim do ano e dos juros dos empréstimos. O meio mais importante de obtenção de informações bancárias passa pelo pedido específico à banca de elementos bancários relativos a um determinado contribuinte. Diversos países podem obter informações bancárias, para fins fiscais, sem qualquer limite. Noutros países a administração fiscal, para obter essas informações, deve utilizar um processo específico tal como uma injunção administrativa ou a autorização de um comissário independente.”

Na sequência destes pareceres, o Governo apresentou na Assembleia da República uma proposta de lei que introduzia a norma da lei belga, exigindo o levantamento do segredo bancário nos casos de reclamações. Essa lei foi submetida ao Tribunal Constitucional, que a declarou inconstitucional. Esta lei assim, prejudicada, era insuficiente e deficiente, dado que só abrangia os contribuintes que tivessem reclamado de decisões do fisco, deixando portanto de fora todos os que, tendo defraudado o fisco, não tenham reclamado das suas decisões.

Depois, o governo propôs novas medidas, no âmbito do Orçamento de Estado para 2009, determinando regras de levantamento do segredo perante evidência de sinais exteriores de riqueza.

Apesar destes progressos, as autoridades financeiras internacionais continuam a considerar que a fuga ao fisco em Portugal será entre os 5 e 10% do PIB.

A legislação actual e os seus limites

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 excepções, 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 a 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 excepções, como as informações devidas ao Banco de Portugal, à Comissão do Mercado de Valores Imobiliários ou ao Fundo de Garantia dos Depósitos. A excepção 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. É neste Código que o Governo actual pretendia obter uma clarificação, quando seguiu o modelo belga de levantamento do segredo bancário no caso das reclamações quanto a decisões da administração fiscal.

Finalmente, na Lei Orçamental para 2005 e, mais recentemente, no OE de 2009, 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, 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. O mais recente Relatório sobre o Combate à Evasão

Fiscal anuncia que no ano transacto essas regras levaram à solicitação de levantamento do segredo em cerca de 1000 casos.

As regras europeias e a necessidade de acesso à informação bancária pela administração tributária

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.

Dado que essa anomalia não se pode prolongar, o presente projecto de lei alarga às autoridades fiscais portuguesas o poder de acesso à informação bancária que já é concedido pela legislação da União Europeia às autoridades fiscais estrangeiras no que diz respeito a depósitos em instituições financeiras portuguesas.

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 de 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.

Nesse sentido, o presente projecto de lei propõe medidas de combate à evasão e fraudes fiscais que se baseiam nas melhores práticas dos países da Europa e da OCDE, e que não se limitam a medidas paliativas e de reduzido alcance.

Este projecto de lei propõe um procedimento simples, eficiente, tutelado pelo Ministro das Finanças e sob sua responsabilidade, que garante que todos os cidadãos são sujeitos ao mesmo tipo de controlo e à mesma obrigação de transparência.

O presente projecto de lei estabelece, desta forma, que as instituições financeiras são obrigadas a prestar toda a informação relevante acerca dos depósitos e aplicações financeiras processadas nas contas dos seus clientes, e que essa informação seja cruzada com os dados das declarações fiscais de pessoas e empresas.

Por isso, os proponente deste projecto de lei não defendem que tal levantamento tenha como alvo um qualquer 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.

As condições em que é imposto o levantamento do segredo bancário em Portugal

Apesar dos avanços e recuos na modernização da legislação que estabelece o segredo bancário em Portugal, há dois casos em que está previsto o acesso irrestrito de autoridades administrativas a informação bancária pessoal. Trata-se dos candidatos ao Complemento de Solidariedade para Idosos e ao Rendimento Social de Inserção: em ambos os casos, é condição de candidatura que toda a informação bancária seja disponibilizada sem restrições.

A razão para este procedimento é compreensível. Trata-se de assegurar a verificabilidade das declarações de candidatura. Mas este mesmo critério não é aplicado em nenhuma outra prestação social ou despesa pública. Ora, se a verificação dos dados da conta bancária é a mais eficiente prova da situação social e fiscal de um contribuinte, e para tanto exigida para combater eventuais abusos nestas prestações sociais, é incompreensível que esse método não possa ser usado pelo fisco como regra geral. Existe portanto uma discriminação de classe no levantamento do segredo bancário.

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 cria mecanismos de acesso pelo Estado a informação relevante sobre operações de depósitos e aplicações financeiras ou similares realizadas nas instituições financeiras, para efeito exclusivo de combate à evasão e fraude fiscais.

Artigo 2.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 que tutela a administração tributária, 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 3.º

(Acesso a informação abrangida pelo sigilo bancário)

O artigo 63.º-B da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 63.º-B

(...)

1- A administração tributária tem o poder de aceder a todas as informações ou documentos bancários relevantes sem dependência do consentimento do titular dos elementos protegidos, sempre que o solicite às instituições de crédito, sociedades financeiras e demais entidades para efeito exclusivo da verificação da compatibilidade entre os totais dos depósitos e aplicações e o total dos rendimentos declarados para efeitos de cálculo do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

2 – Para efeitos do número anterior, consideram-se relevantes as informações ou documentos bancários referentes às operações de depósitos e transferências para as contas e resultados de aplicações financeiras dos contribuintes, excluindo-se as ordens de pagamento e outras despesas do contribuinte e ainda as informações prestadas pelo cliente da instituição bancária para justificar o recurso ao crédito.

3 - Os pedidos de informação a que se refere o número 1 são da competência do director geral dos Impostos ou do director geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais de Consumo, ou seus substitutos legais.

4 – Compete ao Ministério que tutela a administração tributária determinar, por portaria, as regras de processamento da informação a que se referem os números anteriores, bem como da aplicação do segredo profissional que é requerido no tratamento dessa informação.

5 – O incumprimento das obrigações estabelecidas neste artigo não pode fundar-se no sigilo bancário.”

Artigo 4.º
(Regulamentação)

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

Artigo 5.º
(Entrada em vigor)

A lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

As deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda,