

SEMINÁRIO “PRINCÍPIO DO SEGREDO ESTATÍSTICO”

CSE/INE/GPLP-MJ, 13/Jan/2005

3º Módulo: SEGREDO ESTATÍSTICO E ACESSO A DADOS

Tema da Intervenção:

**Informação estatística e acesso a base de dados fiscais
- vantagens, limites e desafios**

(ou “A questão recorrente do sigilo fiscal”)

José Carlos Gomes Santos

Investigador Economista do Centro de Estudos Fiscais (DGCI/Ministério das Finanças)
Professor Associado Convidado do ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão

Nota prévia:

Tendo participado na concepção e definição do “modelo” de informação estatística hoje integrante das “Estatísticas das Receitas Fiscais”, numa parceria DGEF-CEF-INE iniciada nos finais dos anos 90, bem como na recuperação do atraso que então se verificava nas antigas “Estatísticas das Contribuições e Impostos” – pois que, só no ano de 1996 se publicaram as estatísticas relativas ao período 1989-92! -, é com muito gosto que regresso a estas matérias, agradecendo, em nome do CEF e em meu próprio, o convite endereçado para participar neste Seminário, também comemorativo dos 70 anos do Instituto Nacional de Estatística.

José C. Gomes Santos ()*

TÓPICOS

1. Tributação e disponibilidade de informação
2. O que é ou o que se entende por sigilo fiscal
3. Objectivação do conteúdo do sigilo fiscal
4. Das “excepções” ou limites ao sigilo fiscal
5. Perspectivas e desafios para o futuro

() As opiniões expressas são efectuadas a título pessoal, não reflectindo necessariamente a posição das entidades ou instituições em que o signatário trabalha ou colabora. Agradece-se ao colega e membro do CEF, Dr. Abílio Morgado, a disponibilização de estudo efectuado sobre o regime do sigilo fiscal em Portugal (a publicar, Revista Ciência e Técnica Fiscal, CEF/DGCI).*

1. TRIBUTAÇÃO E DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO

Os modernos sistemas de tributação privilegiam, por razões de natureza financeira, mas também de eficiência económica e de equidade (nomeadamente horizontal), a utilização de bases amplas de tributação, evidenciadoras das múltiplas manifestações de capacidade económica dos contribuintes (pessoas singulares ou colectivas).

É assim que, constituindo o rendimento, o consumo de bens e serviços, e a propriedade e riqueza, as três bases fundamentais de incidência fiscal e parafiscal, o Estado e as respectivas administrações tributárias necessitam conhecer essas realidades económicas, de forma actualizada e detalhada, na prossecução das suas atribuições e competências de determinação, liquidação, fiscalização e cobrança dos impostos. Tal, é-lhes facultado pelos contribuintes e agentes económicos em geral, com cariz de obrigatoriedade, o que é consequência natural da própria natureza coerciva da realidade “imposto”.

Estas circunstâncias permite-lhes ter acesso, e serem “fiéis depositários”, de um manancial relevante de informação e dados estatísticos - seguramente ímpar face a outros departamentos e instituições, públicas ou privadas -, de interesse quer macro, quer microeconómico, em áreas e aspectos como:

- tipo, natureza e valor de rendimentos (do trabalho, lucros, rendas, juros, mais-valias, etc.);
- tipo e valor de bens e serviços produzidos e consumidos (nacionais, importados, exportados);
- estrutura económica e financeira das empresas e sectores de actividade;
- valor e modalidades de propriedade e riqueza (mobiliária e imobiliária);
- formas e montantes de poupança e respectivas aplicações (para a reforma, para cobertura social, para aquisição de activos duradouros, quer pelas pessoas singulares, quer pelas empresas, etc.);
- distribuição espacial e sectorial de pessoas, actividades e bens (por áreas territoriais do país, por sectores de actividade económica, por tipos de especialização profissional, etc.).

A estas realidades se vieram somar, nos sistemas actuais de tributação do rendimento, preocupações acrescidas com a personalização e progressividade dos impostos, modelizando-se essa tributação em conceitos elaborados de “rendimento líquido”, o que impõe o conhecimento/valorização não só de certos atributos de carácter individual (com o estado civil de direito ou de facto, número e idade de dependentes, etc.), mas também de elementos de foro pessoal e familiar (como despesas com saúde, lares, educação, juros e rendas habitacionais, etc.), normalmente alvo de protecção legal, dada a particular sensibilidade de tais realidades.

E todos estes “momentos” da vida pessoal e patrimonial dos indivíduos, encontram-se habitualmente reconduzidos a codificações e a suportes de tratamento e armazenamento informático, nomeadamente em sede de tributação directa. (rendimento/riqueza).

O contributo que tais dados e informações poderão dar - quer como elementos de base, quer como complemento a realidades inquiridas directamente - ao cálculo e estimação das Contas Nacionais e dos seus mais importantes agregados (por exemplo: VAB, consumo privado, rendimento disponível, excedente bruto das empresas, etc.), quer das receitas e despesas familiares, das contas patrimoniais, etc., de há muito é conhecido. Mas, também, aproveitado por razões de eficácia e redução de custos administrativos e de cumprimento, por países com quem, na Europa, decidimos aprofundar as nossas relações - também económicas -, e com os quais assumimos compromissos de qualidade e fiabilidade estatísticas (vide *Eurostat*).

Perguntar-se-á então, porquê tantas dificuldades, “stop’s and go’s”, na desejável e mutuamente vantajosa partilha de informação e de cooperação efectiva entre sectores da Administração, nomeadamente tributária, e a entidade estatística nacional?

Pensa-se que as sociedades modernas, nomeadamente na actual era das tecnologias, da informatização, das bases de dados, das comunicações, transportam consigo um “síndrome”, um temor de “*big brother*”, neste caso fiscal, de que já falava Wells - que vem, aliás, na linha de preocupações e desconfianças antigas sobre o poder do Estado, limitador da liberdade individual e da livre iniciativa - e que é gerador de vários “irmãos gémeos”, um dos quais é **o sigilo ou segredo fiscal**.

2. O QUE É OU O QUE SE ENTENDE POR SIGILO FISCAL

No anterior CPT - Código do Procedimento Tributário (art.º 17, d) do DL 154/91, de 23/4) o sigilo fiscal era entendido como “a confidencialidade dos dados relativos à situação tributária dos contribuintes”.

O diploma relativo ao RJIFNA – Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras (art.º 27, n.º 1 do DL 20-A/90, de 15/1) estipulava, por seu turno, que “ o dever geral de sigilo sobre a situação tributária dos contribuintes é inviolável, determinando a lei os casos em que a divulgação do segredo fiscal é legítima”.

Actualmente, a LGT – Lei Geral Tributária (art.º 64, n.º 1 do DL 398/98, de 17/12), sob a epígrafe “Confidencialidade” estabelece que “os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal que obtenham no procedimento (...)”.

Pelo que, no dizer de autores como Pamplona Corte-Real, Bacelar Gouveia e J. Cardoso da Costa (Ciência e Técnica Fiscal, n.º 368, 1992): “O sigilo fiscal convoca, como seu fundamento, diferentes tutelas jurídicas: da intimidade da vida privada, da protecção dos dados pessoais e da correcta utilização da informática no âmbito de tais dados, bem como da protecção da confiança na Administração fiscal por parte dos contribuintes e de terceiros com eles relacionados para efeitos tributários”.

E o n.º 1 do art.º 64º da LGT, ao evidenciar os “elementos de natureza pessoal” ao lado dos “dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes”, pretendeu, precisamente e de uma forma expressa, identificar as duas dimensões que integram o sigilo fiscal: a mais estritamente patrimonial e a mais estritamente pessoal, dado o significado personalizado da informação presente em ambas” (nesse sentido, Morgado, *ob. cit*).

Numa perspectiva mais ampla, Leite de Campos, Benjamim Rodrigues e Jorge de Sousa (*in* “Lei Geral Tributária”, 2003) afirmam mesmo que “a fundamentação primeira do

dever de confidencialidade relativamente à informação “sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal” se encontra no próprio direito à reserva da intimidade da vida privada, garantido pelo n.º 1 do art.º 26º da CRP”, que dispõe do seguinte modo:

Art. 26º da CRP (Outros Direitos Pessoais)

1. A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação.

2. A lei estabelecerá garantias efectivas contra a obtenção e utilização abusivas, ou contrárias à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e famílias”. (...).

Art. 35º da CRP (“Utilização da informática”)

(...)

3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a (...) vida privada (...), salvo (...) para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis”.(...)

Assim sendo, cremos poder afirmar que o próprio **segredo estatístico**, definido e regulado expressamente no art.º 5º das Bases Gerais do Sistema Estatístico Nacional (Lei n.º 6/89, de 15/4), mais não é que uma manifestação ou faceta da mesma preocupação de protecção e garantia jurídica de confidencialidade de certas informações.

É que “o Direito – no dizer de Morgado, *ob. cit.* – aborda aquilo a que podemos chamar de protecção da informação, quer delimitando objectivamente a informação a ser preservada, quer delimitando o âmbito subjectivo das pessoas sobre quem faz impender a obrigação de preservar certas informações”.

Pelo que “cada um dos regimes jurídicos de informação preservada (ou de confidencialidade, ou de sigilo, ou de segredo) tem a sua específica fundamentação: “A confidencialidade tem no plano jurídico (...) vários tipos de aplicação. Cada uma,

naturalmente, pressuporá uma *ratio* específica, que não é susceptível de ser perspectivada em termos homogéneos e universalizantes” (Pamplona Corte-Real e outros, *ob. cit.*).

3. OBJECTIVAÇÃO DO CONTEÚDO DO SIGILO FISCAL

Mas como conciliar, então, o carácter sigiloso de certos dados, com o princípio da Administração aberta e da cooperação institucional pública?

De acordo com o Parecer n.º 20/94, de 9/2, do Conselho Consultivo da PGR – Procuradoria Geral da República, “pode afirmar-se que, em matéria relativa a elementos detidos pela Administração, o princípio é o do livre acesso; porém, em determinadas áreas sensíveis vigora o princípio inverso, a proibição de acesso salvo se e na medida prevista em “lei”, que respeite e hierarquize os interesses em jogo”.

“A intimidade da vida privada é um desses campos sensíveis, e a situação patrimonial insere-se no vasto campo da vida privada. Por conseguinte, os dados referentes à situação patrimonial de um indivíduo, que a Administração tenha recolhido para determinado fim, só podem ser revelados a terceiros – outros sectores da Administração – nos casos previstos na lei, para responder a um motivo social imperioso e na medida estritamente necessária, no justo equilíbrio entre o interesse que postula a revelação e a protecção da intimidade da vida privada”.

Nesta medida – prossegue o referido Parecer - encontram-se abrangidos pelo sigilo fiscal, integrando-se nos “dados relativos à situação tributária dos contribuintes (...), quaisquer informações, quaisquer elementos informatizados ou não, que reflectam de alguma forma a situação patrimonial dos sujeitos passivos da obrigação de imposto, sejam pessoas singulares ou colectivas, comerciantes e não comerciantes”.

Não estarão, por outro lado, abrangidos pelo dever de confidencialidade fiscal, os dados que tenham natureza pública, por serem livremente cognoscíveis por recurso a outras vias jurídico-institucionais, como sejam, v.g., os registos predial, comercial e civil”, introduzindo-se, pois, aqui uma diferenciação, não só semântica, mas substantiva, que

consideramos relevante: a distinção entre “**dados publicitáveis**”, “**dados públicos**” e “**dados sigilosos**”.

Do exposto se poderá retirar, igualmente - conforme o fazem Corte-Real e outros -, que “não é tanto um dado fiscal isolado que preocupará o legislador quando impõe a confidencialidade fiscal, mas os dados fiscais que digam algo de forma mais ampla acerca da situação patrimonial dos contribuintes. Daí decorre, desde logo – diz o autor citado -, que os dados fiscais confidenciais não excluem o seu carácter económico”, como uma perspectiva personalizada ou intimista do princípio da confidencialidade fiscal poderia admitir”.

Ou, dizendo de outro modo, “**os dados fiscais, de per se, têm [neste contexto] uma índole “neutra” se não configurarem a expressão personalizada de uma situação tributária**” (*idem*).

4. DAS “EXCEPÇÕES” OU LIMITES AO SIGILO FISCAL

Conhecidos os fundamentos e o âmbito do sigilo fiscal, importa analisar e [tentar] clarificar as situações em que, havendo dever de sigilo, este cessa, confirmando a sua natureza não absoluta, reflexo da natureza não absoluta dos direitos que o fundamentam (vide, Morgado, *ob. cit.*). A este título torna-se essencial referir o disposto no n.º 2 do art.º 64º da Lei Geral Tributária:

Art.º 64ª da LGT (“Confidencialidade”)

(...)

2- O dever de sigilo cessa em caso de:

(...)

b) Cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes;

(...)

3-O dever de confidencialidade comunica-se a quem quer que, ao abrigo do número anterior, obtenha elementos protegidos pelo segredo fiscal, nos mesmos termos do sigilo da administração tributária.” (...)

Será então que ao abrigo do disposto deste artigo, o sigilo fiscal pode ceder perante as solicitações do INE, enquanto autoridade estatística?

De forma quase unânime, os diferentes autores que ao tema se têm dedicado de forma relevante, consideram que não.

“É certo que o n.º 1 do art.º 6º das Bases Gerais do Sistema Estatístico Nacional, atrás referidas “no exercício da sua actividade, o INE pode (...) solicitar informações a todos os funcionários, autoridades, serviços ou organismos”; por outro lado, o art.º 7º da mesma lei, sob a epígrafe “Informação estatística”, estatui que “todos os serviços públicos que devam ou possam fornecer informação estatística têm o dever de cooperar com o INE e os seus órgãos, com vista ao funcionamento eficiente do Sistema Estatístico Nacional e à observância dos seus princípios orientadores”.

“Mas é igualmente certo que o n.º 2 daquele mesmo art.º 6º excepciona do poder de solicitação de informações do INE, as informações relacionadas com “convicções políticas, religiosas” ou outras de idêntica natureza, bem como aquelas que “possuam carácter eminentemente pessoal”.

E isto apesar de o art.º 5º, relativo ao segredo estatístico, já dispor que este visa a salvaguarda da privacidade dos cidadãos (...) (cf. n.º 1) e que as “informações individualizadas sobre pessoas singulares nunca podem ser divulgadas” (cf. n.º 3)...

É isso que nos leva a afirmar que estamos no caso do sigilo fiscal, senão perante “direito excepcional” (no sentido usado por Lima Guerreiro, *in* “Lei Geral Tributária Anotada”, 2001), pelo menos perante uma norma ou princípio “reforçado” face ao do segredo estatístico.

Assim sendo, como conciliar então estes dois interesses legítimos e socialmente relevantes?

Isto é, como assegurar o direito à privacidade individual e pessoal referida acima, e as vantagens de vários tipos associadas ao acesso a dados e a base de dados de origem e finalidades primordialmente fiscais, nomeadamente pelo INE, mas também por outros

departamentos, Universidades e investigadores da área económica e social - à Comunidade científica, portanto?

Possivelmente, e na prática, a questão não se deveria colocar de forma tão “radical” ou “dramática”. Nesse sentido apontam autores já citados quando sublinham que a participação solicitada à Administração fiscal com vista ao funcionamento eficiente do Sistema Estatístico Nacional e à observância dos seus princípios orientadores” terá tendência a não colocar problemas de sigilo fiscal, na medida em que a mesma participação, pelas características próprias da informação em causa, reconduzir-se-á normalmente à norma do n.º 5 do art.º 64º da LGT, “ou ao sentido que da sua *ratio* possa extrair-se”:

Art.º 64ª da LGT (“Confidencialidade”)

(...)

5- Não contende com o dever de confidencialidade a publicação de rendimentos declarados ou apurados por categorias de rendimentos, contribuintes, sectores de actividade ou outras, de acordo com listas que a administração tributária deverá organizar anualmente a fim de assegurar a transparência e publicidade.

“Ora, por definição, estas listas não relacionam os contribuintes [individualmente considerados] com a sua específica realidade tributária” (Morgado, *ob. cit.*).

Nesse sentido, também Corte-Real e outros, *ob. cit.*, quando defendem que o INE pode “ter acesso aos dados fiscais com objetivos de índole estatística se o pedido tiver em vista propósitos não susceptíveis de individualização ou personalização”.

5. PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O FUTURO

Assim sendo que perspectivas e desafios para um futuro que se pretende breve?

Pensamos que é desejável, possível e legal/legítimo, ir mais além nesta área da troca e partilha de informação estatística, justificada pela busca das vantagens múltiplas que, no

plano técnico, económico, e da eficácia e eficiência públicas, podem resultar da cooperação institucional entre departamentos da administração.

Assim, e a título meramente enumerativo, é essencial garantir a possibilidade de elaboração de estudos técnico-científicos mais elaborados, isoladamente pelo INE ou em parceria com a própria Administração fiscal e restantes departamentos vocacionados para estudo, aconselhamento e acompanhamento das políticas públicas, sobretudo na área económica e social.

Importa, por outro lado, assegurar a utilização de metodologias mais evoluídas de tratamento estatístico e econométrico dos dados fiscais, que nem sempre se coadunam com a disponibilização agregada de dados (“listagens” ou macro-dados), mas antes exigem o tratamento de micro-dados, de amostras retiradas do universo real dos contribuintes, ainda que para isso tenham que ser desprovidos do seu carácter personalizado, através do uso de “chaves de codificação” ou de metodologias apropriadas e seguras que impossibilitem a sua identificação, tornando assim esse dados “neutrais”.

Para que tudo isto se possa concretizar há que assegurar uma condição essencial: Afastar/mudar, de uma forma progressiva, uma “cultura jurídica e administrativa” (e não só) de “receios mútuos” e “secretismo informativo” enraizada há muitas décadas – e fundamentalmente baseada e mantida por um sentimento de desconfiança nas instituições e no seu funcionamento

Mas sem que essa crescente abertura possa ser confundida, interpretada ou pôr em causa, valores estruturantes de uma sociedade democrática, como sejam a confiança dos cidadãos e dos agentes económico em geral, de que o segredo estatístico e o segredo fiscal, entre outras disposições e mecanismos legais, são entendidos como instrumentos garantísticos essenciais.

Está-se confiante, que com o aprofundamento do espírito de missão existente entre o INE e a Administração fiscal e aduaneira, ainda recentemente demonstrado com a assinatura de um Protocolo de cooperação estatística, bem como com “imaginação técnica” – que não é sinónimo de fraude à lei ou de desvio aos princípios consagrados

constitucionalmente de protecção da privacidade pessoal e patrimonial - se saberão num presente-futuro aproveitar melhor, do que aquilo que se verificou em passado recente, as potencialidades da partilha e troca de informação fiscal, estatística e economicamente relevantes.