

PARECER N.º 4 /2003

Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais solicitou à CNPD a emissão de Parecer sobre o Protocolo de Colaboração entre o Ministério das Finanças e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

O Protocolo, elaborado na sequência do disposto no artigo 2.º do DL 294/2001, de 20 de Novembro, visa permitir ao INE ter acesso a dados da Direcção Geral dos Impostos de acordo com o «princípio da cooperação», num esforço de “aproveitar ao máximo as informações disponíveis e evitar a duplicação de operações desnecessárias de recolha de dados”.

As entidades envolvidas «reconhecem como áreas de interesse comum, a análise sobre a economia portuguesa, as fontes administrativas, a produção de estatísticas do sector público, assim como a disponibilização dos dados necessários para determinação dos recursos próprios comunitários» (cf. cláusula 2.ª).

O pedido de parecer insere-se na previsão do artigo 2.º n.º 3 do DL 294/2001, de 20 de Novembro.

I. O princípio da cooperação

1. O artigo 2.º do DL 294/2001 definiu os objectivos do princípio da cooperação. O preâmbulo deste diploma, citando o artigo 16.º do Regulamento 322/97/CE, de 17 de Fevereiro⁽¹⁾, salientou ser essencial assegurar o «acesso às fontes administrativas para produção de estatística nacional».

O artigo 2.º n.º 1 delimita o princípio da cooperação: “Para aproveitar ao máximo as informações disponíveis e evitar a duplicação de operações desnecessárias de recolha de dados, os organismos públicos detentores de dados considerados relevantes pelo

⁽¹⁾ Dispõe o seguinte: “A fim de facilitar o trabalho dos inquiridos, e sob reserva do disposto no n.º 2 as autoridades nacionais e a autoridade comunitária terão acesso às fontes de dados administrativos nas áreas de actividade das respectivas administrações públicas, na medida em que esses dados sejam necessários para a produção da estatística comunitária”.

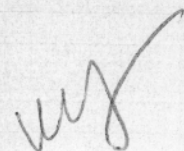
CSE para a actividade estatística nacional devem prestar ao INE toda a colaboração, facultando-lhe a informação necessária ao funcionamento eficiente do SEN”.

A CNPD – no Parecer n.º 11/2001, de 19 de Junho (parecer prévio emitido sobre o projecto de diploma) – teve oportunidade de reconhecer que este princípio decorre da “necessidade de uma utilização optimizada de todos os recursos disponíveis, máxima redução do trabalho dos inquiridos e proporcionalidade entre o volume de trabalho e os custos exigidos pela produção de estatísticas, sempre relevantes numa relação custo-eficácia e benefícios pretendidos”.

Interessa reafirmar, mais uma vez, que a CNPD considera desejável a institucionalização do princípio da cooperação e do aproveitamento de dados administrativos na medida em que só assim se consegue a recolha de informação útil, actual, fiável e com redução de custos.

2. O presente protocolo levanta, porém, uma questão de fundo que deve ser equacionada. O artigo 2.º n.º 2 do DL 294/2001 refere que o dever de cooperação «prevalece sobre eventuais limitações ou deveres de sigilo constantes de regimes especiais ao abrigo dos quais as informações foram recolhidas, *salvo* em relação a dados objecto de classificação de segurança, de segredo de Estado, de segredo de justiça, dados conservados nos centros de dados dos Sistemas de Informações da República Portuguesa, dados genéticos ou dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica e dados pessoais relativos à saúde e à vida sexual”.

Com o pedido de parecer é junta informação jurídica da Direcção Geral dos Impostos que, continuando ainda a referenciar a Lei 10/91 (que foi revogada pela Lei 67/98), considera ser agora possível o acesso a dados cobertos pelo segredo fiscal, em face do disposto no artigo 1.º e 2.º do DL 204/2001 (ponto 11). Considera que «nada obsta à assinatura do protocolo» se tal entendimento «for sufragado pela Comissão Nacional de Protecção de Dados» (ponto 12).



3. Está fora de dúvida que a CNPD não coloca quaisquer objecções à troca de dados que não permitam a identificação dos contribuintes. Neste caso não estão em causa «dados pessoais», razão pela qual não é aplicável a Lei 67/98, de 26 de Outubro (cf. artigo 4.º n.º 1).

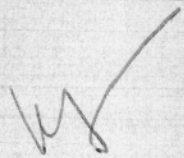
A questão fundamental que está em causa é o fornecimento de dados nominativos da DGCI ao INE e que permitam apurar a «situação contributiva» dos contribuintes. Estamos a referir-nos, nomeadamente, à previsão da cláusula 5.ª do Protocolo e à conservação dos dados comunicados – de forma não anonimizada – pelo período de 5 anos (Cláusula 8.ª n.º 6).

O Anexo à cláusula 5.ª estabelece as categorias de dados a transmitir ao INE. Na «Informação declarativa e de Liquidação» (ponto 1) refere-se a possibilidade de comunicação de informação relativa a IRS, IRC, IVA. Prevê-se a possibilidade de comunicação de informação individualizada, sendo referenciado o n.º de contribuinte.

O mesmo acontece em relação à informação relativa à *contribuição autárquica e imposto especial sobre consumo* (ponto 2), onde se prevê a possibilidade de comunicação do imposto pago por cada contribuinte, com referência ao n.º fiscal.

A primeira questão que se coloca é a de saber se esta informação não se revelará excessiva às finalidades de produção estatística. Entendemos que o INE não estará impedido de desempenhar as suas competências se estes dados lhe forem comunicados de forma anonimizada. Por isso, consideramos que seria dispensável a individualização dos números de contribuintes (cf. artigo 5.º n.º 1 al. c) da Lei 67/98, de 26/10). O acesso a esta informação e a possibilidade de cruzamento com outros dados em poder do INE (cf. cláusula 8.ª n.º 5) é susceptível de gerar uma intromissão indevida na privacidade dos titulares dos dados.

Mas, a grande dúvida prende-se com a questão de saber se a comunicação destes dados não contende com a obrigação de sigilo fiscal a que se encontra vinculada a Administração Tributária.



II. O segredo Fiscal

1. No domínio fiscal há várias disposições que nos podem ajudar a delimitar o fundamento e alcance da confidencialidade fiscal:

- Por força do artigo 8.º n.º 5 do DL 463/79 de 30 de Novembro⁽²⁾) os funcionários que, no exercício das suas funções, “tomem conhecimento dos elementos constantes dos registos referenciados pelo número fiscal *ficam obrigados a guardar segredo dos mesmos, sendo a quebra de sigilo, bem como o tratamento ou utilização incorrecta da informação recolhida, punida disciplinar ou criminalmente*”;

- O artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo DL n.º 398/98, de 17 de Dezembro (alterado pela Lei 15/2001, de 5 de Junho), estabelece que «os 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, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional ou qualquer outro dever de segredo legalmente regulado».

A obtenção de quaisquer elementos de tipo informativo ou probatório por via da Administração Fiscal estará ligada, em primeira linha, a uma “causa tributária”. A função tributária “está naturalmente virada para a consecução de objectivos de receita e de respeito pela capacidade contributiva”⁽³⁾.

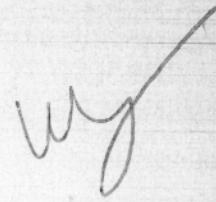
O *segredo profissional* caracteriza-se pela proibição de revelar factos ou acontecimentos de que se teve conhecimento ou que foram confiados no exercício ou em razão de uma actividade profissional ⁽⁴⁾.

Das disposições antecedentes verifica-se que os funcionários da Administração Fiscal estão obrigados a guardar sigilo relativamente à informação relativa ao “rendimento” ou à “situação tributária dos contribuintes” (vg. os seus bens, as receitas, as despesas, as deduções, rendimentos). *Situações tributárias* são aquelas

⁽²⁾ Instituiu o Número Fiscal de Contribuinte. O diploma veio a ser alterado pelo DL 256/91 de 6 de Agosto.

⁽³⁾ Carlos Pamplona Corte-Real, Jorge Bacelar Gouveia e Joaquim Cardoso da Costa - “Breves reflexões em matéria de confidencialidade fiscal” in *Ciência e Técnica Fiscal* n.º 368, pág. 13.

⁽⁴⁾ Cf. Parecer da PGR n.º 49/91 de 12/3/92 in *DR II*ª Série de 16/3/95, pág. 2938.



que são “inerentes à percepção do imposto, tendo por facto constitutivo o facto simples ou complexo de cuja verificação a lei faz depender o nascimento da relação e, consequentemente, da obrigação tributária”⁽⁵⁾.

Esta informação tem carácter reservado desde que, parcelar ou globalmente, a sua difusão evidencie a situação patrimonial ou contributiva do titular dos dados ⁽⁶⁾.

O fundamento do segredo fiscal resulta da obrigação de respeito pela intimidade da vida privada (cf. artº 26º da Constituição) e, ao mesmo tempo, da necessidade de estabelecimento de uma relação de confiança entre o contribuinte e a Administração Fiscal.

O nosso legislador considera, assim, que merece protecção e tutela a intimidade da vida privada, nela se integrando o direito à não divulgação a terceiros dos dados sobre a situação patrimonial e contributiva dos cidadãos.

Como refere Pamplona Corte-Real, «há que fazer a conjugação do princípio da confidencialidade fiscal com a protecção legal dos dados ditos pessoais, buscando no recurso à noção de capacidade contributiva e de personificação dos dados o critério delimitador do sigilo fiscal»⁽⁷⁾.

2. O artigo 26.º n.º 1 da CRP reconhece o direito à “reserva da intimidade da vida privada”, acrescentando o seu n.º 2 que a lei estabelecerá “garantias efectivas contra a utilização abusiva de informações relativas às pessoas”. Este preceito não é restritivo em relação ao tipo de pessoas, sendo legítimo concluir – à semelhança do que acontece com os preceitos citados em matéria fiscal – que esta protecção é extensiva a comerciantes e a pessoas colectivas.

Muito embora ao tratamento de dados relativos às pessoas colectivas não seja aplicável a Lei 67/98 – porque não estamos perante «dados pessoais» (cf. artigo 4.º n.º

⁽⁵⁾ Cf. Nuno Sá Gomes, Curso de Direito Fiscal, 1980, pág. 527, citado pelo Parecer da PGR n.º 20/94 de 9/2/95 (Pareceres da PGR, vol VI, pág. 109).

⁽⁶⁾ Para maior desenvolvimento veja-se Pamplona Corte-Real, ob. cit. pág. 17 e ss.

⁽⁷⁾ Ob. cit. pág. 18. Por outro lado, é pacífico que “não cabe ao Fisco fornecer elementos de prova acerca da situação dos contribuintes, por mais que os detenha, se a razão do pedido de tais elementos não for tributariamente relevante ou não for susceptível de ser imposta, por razões de interesses superior, ao próprio Fisco” (pág. 14).

Wx

1 e 3.º alínea a) – lembramos que as regras do sigilo fiscal protegem as pessoas colectivas, na qualidade de contribuintes, em relação ao acesso indevido.

O artigo 12.º n.º 2 da CRP – integrado na parte dos “direitos e deveres fundamentais” – refere que “as pessoas colectivas gozam dos direitos ...compatíveis com a sua natureza”.

Como refere Paulo Mota Pinto⁽⁸⁾ a “vida privada parece, antes de mais, contrapor-se à vida pública”, naquela se incluindo os aspectos relativos ao «património e à situação financeira», sendo proibida, designadamente, a divulgação de informações “tuteladas pelo segredo”.

É pacífico na doutrina que, à luz daqueles preceitos, as pessoas colectivas gozam de protecção contra a utilização abusiva de informação, só sendo excluídos de protecção aqueles que, por natureza, são “inseparáveis da personalidade singular”⁽⁹⁾. Também Vieira de Andrade salienta que “os direitos individuais extensíveis são conferidos às pessoas colectivas ainda para garantia do desenvolvimento do homem, isto é, da protecção da dignidade humana do indivíduo no seio das formações sociais onde se exerce a sua personalidade”⁽¹⁰⁾.

Ora, a confidencialidade fiscal não é exclusiva da “personalidade singular”, sendo aplicável às pessoas colectivas, comerciantes e profissões liberais quando estiver em causa a sua situação patrimonial ou tributária⁽¹¹⁾.

Essa protecção de reserva interessa, particularmente, aos comerciantes e pessoas colectivas dado o “manifesto interesse (vantagem) que têm em resguardar a sua situação dos seus concorrentes, parceiros e eventuais credores”⁽¹²⁾. O direito à reserva – expresso no sigilo fiscal – assume-se como uma “garantia dos contribuintes” (cf. art. 103.º n.º 2 da CRP).

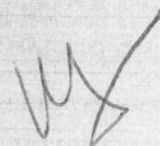
⁽⁸⁾ “O direito à reserva sobre a intimidade da vida privada” in Boletim da Faculdade de Direito, vol. LXIX, 1993, pág. 525 e 526.

⁽⁹⁾ Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira – “Constituição da República Anotada, 2.ª Ed. pág. 146.

⁽¹⁰⁾ “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, Coimbra, 1983, pág. 132.

⁽¹¹⁾ Neste sentido veja-se Pamplona Corte-Real, ob cit., pág. 19 e 20 e o Parecer da PGR n.º 95/87 in DR IIª Série de 17/12/1990, pág. 13759.

⁽¹²⁾ Parecer da PGR n.º 20/94, cit. pág. 151.



3. Do que ficou exposto, entendemos que os dados relativos à situação contributiva dos contribuintes em relação aos impostos referidos (IRS, IRC, IVA, Imposto sobre consumo e Contribuição Autárquica) estão abrangidos pelo segredo fiscal, o qual tem como fundamento *a obrigação de respeito pela intimidade da vida privada* (cf. art. 26.º da Constituição).

Ora, estando nós perante informação cuja comunicação para fora da Administração Tributária é merecedora de protecção, por se integrar no âmbito da intimidade da vida privada, não poderá ser objecto de comunicação ao INE uma vez que está incluída numa das excepções previstas no artigo 2.º n.º 2 do DL 294/2001 («vida privada»). *Por isso, consideramos que a informação sobre a situação contributiva das pessoas singulares, comerciantes em nome individual e profissionais liberais não pode ser comunicada de forma individualizada.*

Porém, na sequência do que foi dito em relação ao princípio da cooperação e do aproveitamento de dados administrativos, admitimos a comunicação de dados da DGCI ao INE, mas *sem individualização do número de contribuinte* ou, *em alternativa*, mediante a substituição do número de contribuinte por um outro número que, agregando os contribuintes, não permita ao INE identificá-los e cruzar a informação com outra que disponha (nomeadamente a relativa ao cadastro do contribuinte, também objecto deste protocolo).

4. Afigura-se-nos que não há obstáculo legal à comunicação dos dados referidos na cláusula 7.ª bem como à informação relativa ao «cadastro» (ponto 4 do Anexo) na medida em que não está em causa a revelação de dados sobre situação tributária dos contribuintes.

EM CONCLUSÃO

1. A comunicação ao INE de dados relativos à situação contributiva dos contribuintes em relação aos impostos referidos (IRS, IRC, IVA, Imposto sobre consumo e Contribuição Autárquica) está abrangida pelo segredo fiscal, o qual tem como

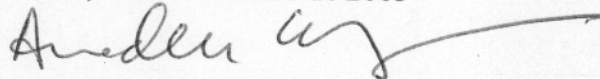
fundamento a obrigação de respeito pela intimidade da vida privada (cf. art. 26.º da Constituição).

2. Por isso, essa informação – sempre que permita a identificação dos contribuintes – não poderá ser objecto de comunicação ao INE uma vez que está incluída numa das excepções previstas no artigo 2.º n.º 2 do DL 294/2001 («vida privada»).

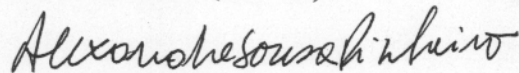
3. Admite-se a comunicação de dados da DGCI para o INE, mas *sem individualização do número de contribuinte* ou, *em alternativa*, mediante a substituição do número de contribuinte por um outro número que, agregando os contribuintes, não permita ao INE identificá-los e cruzar a informação com outra que disponha.

4. Deverão ser feitas a necessárias alterações ao protocolo para assegurar a sua conformidade com o presente parecer.

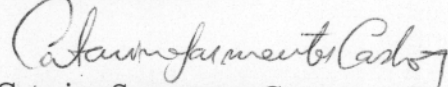
Lisboa, 18 de Fevereiro de 2003



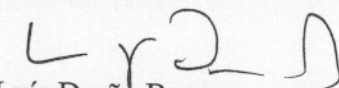
Amadeu Guerra (Relator)



Alexandre Pinheiro



Catarina Sarmiento e Castro



Luís Durão Barroso



Luís Lingnau da Silveira (Presidente)