

## PARECER N.º 45/2018

### I. Pedido

O Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, o Projeto de decreto-lei que procede à regulamentação das obrigações relativas ao processamento de faturas e outros documentos fiscalmente relevantes, bem como das obrigações de conservação de livros, registos e respetivos documentos de suporte que recaem sobre os sujeitos passivos de IVA.

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º, do Regulamento (UE) 216/679, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral de Protecção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 22.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP).

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, a operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas a) e b) do artigo 4.º do RGPD.

### II. Apreciação

O Projeto de decreto-lei que procede à regulamentação das obrigações relativas ao processamento de faturas e outros documentos fiscalmente relevantes, bem como das obrigações de conservação de livros, registos e respetivos documentos de suporte que recaem sobre os sujeitos passivos de IVA, cria ainda as condições para a «Fatura sem papel», prevendo a possibilidade de dispensa de impressão de faturas, procedendo a alterações ao Código do IVA, bem como ao Código de IRS e ao Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto.

No essencial, o Projeto prevê um conjunto de normas relativas à elaboração e emissão das faturas emitidas pelos sujeitos passivos de IVA, procurando conciliar a simplificação do procedimento, em especial por via eletrónica, com a garantia de autenticidade da origem, bem como integridade e legibilidade do conteúdo das mesmas.

Sucedem que o Projeto introduz alterações no regime de faturação vigente que têm repercussões significativas na proteção dos dados pessoais e da privacidade dos cidadãos contribuintes, como de seguida se demonstrará.

No preâmbulo do Projeto destaca-se que nele se consagram «normas estritas em matéria de proteção de dados pessoais», acrescentando-se o que se julga serem as finalidades de tais normas: «impedir a receção e ou armazenamento da descrição das faturas emitidas a pessoas singulares que não tenham consentido na sua transmissão à Autoridade Tributária e Aduaneira» e «garantir que os particulares possam efetuar aquisições de bens e serviços anonimamente em qualquer caso (o que até agora só estava legalmente assegurado para as faturas de menor valor [...])».

Se as finalidades visadas são, obviamente, de louvar, não pode contudo deixar de se notar que o modo como se prevê que tais finalidades sejam realizadas suscita as maiores reservas à CNPD. Vejamos.

#### **1. A comunicação de faturas à AT com discriminação dos bens ou serviços adquiridos por pessoas singulares**

O presente Projeto de decreto-lei introduz profundas alterações no regime de faturação, ao passar a exigir que, quando os adquirentes sejam pessoas singulares de algum modo identificados nas faturas (*i.e.*, pela inscrição do NIF ou ainda por via da comunicação da fatura com recurso a um código), as faturas transmitidas à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) contenham a discriminação dos bens ou serviços concretamente adquiridos. Importa antes do mais explicar que, de acordo com o regime ainda vigente, esta discriminação dos bens ou serviços adquiridos não ocorre atualmente.

Na verdade, em 2013 verificou-se que o sistema eletrónico de transmissão de faturas à AT dava a conhecer a esta a exata natureza dos bens ou serviços adquiridos por pessoas singulares identificadas. Tal solução mereceu, então, os mais sérios reparos por parte da CNPD, tendo sido alterado o sistema de modo a garantir que, fora do âmbito



de processos de auditoria, os serviços da AT não tivessem acesso ao conteúdo integral das faturas<sup>1</sup>.

Essa solução está hoje acautelada no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, alterado por último pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. Por outras palavras, o regime legal vigente garante que à AT não é transmitida informação relativa aos bens ou serviços adquiridos pelas pessoas singulares identificadas.

Ora, a alteração de regime aqui preconizada constitui um efetivo retrocesso em termos de tutela dos direitos, liberdades e garantias, por admitir que a AT passe a conhecer os exatos bens ou serviços adquiridos por cada um dos cidadãos (quando os adquirentes estejam identificados ou seja identificáveis na fatura), expondo deste modo a vida privada deste sem que esteja demonstrada a necessidade de tal medida, como se passará a expor.

1.1. O artigo 8.º do Projeto determina a dispensa de impressão das faturas em papel ou da sua transmissão por via eletrónica para o adquirente ou destinatário, que não seja sujeito passivo de IVA. Simplesmente, de entre os pressupostos ou condições para tal dispensa consta, para além da inscrição na fatura do número de identificação fiscal do adquirente, o consentimento deste quanto à transmissão integral do conteúdo das faturas à Autoridade Tributária e Aduaneira (cf. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 8.º).

Ora, daqui decorre que a simplificação procedimental que se pretende atingir com esta disposição depende direta e necessariamente de a AT conhecer o *conteúdo integral das faturas* que lhe são transmitidas. É certo que tal depende do consentimento dos adquirentes que estejam interessados nessa simplificação, mas ainda assim esta previsão vai para além do necessário em relação às finalidades visadas com este tipo de tratamento de dados pessoais.

Na verdade, dispensável seria sublinhar aqui a irrelevância, na perspetiva da AT, dos exatos medicamentos adquiridos por um concreto cidadão numa farmácia, ou se determinado contribuinte consumiu, num estabelecimento de restauração, um café ou

---

<sup>1</sup> Deliberação da CNPD n.º 485/2013, de 23 de abril, acessível em [https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Delib/20\\_485\\_2013.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Delib/20_485_2013.pdf)



um chá; ou ainda se serviço adquirido por um específico cidadão num centro de estética corresponde a uma massagem ou antes a uma depilação (e sobre que parte do corpo incidiu).

A sua desnecessidade revela-se ainda no facto de a integridade da fatura, emitida eletronicamente, poder ser assegurada sem expor a vida privada dos cidadãos. Na realidade, basta que os sistemas de informação dos alienantes dos bens ou prestadores dos serviços garantam a reprodução da fatura sem a especificação dos bens ou serviços adquiridos, sobre a qual seja aponível a assinatura eletrónica avançada (cf. artigo 12.º do mesmo Projeto), ou um outro qualquer mecanismo que garanta a integridade da fatura, sem aquela informação; ou ainda que se preveja que a AT mantenha a solução tecnológica até aqui existente que permite descartar essa informação antes da mesma entrar no respetivo sistema de informação.

Deste modo, o tratamento de dados pessoais tal como se encontra desenhado no n.º 1 do artigo 8.º do Projeto, não obstante assentar no consentimento do titular dos dados pessoais (condição de licitude reconhecida pela alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD), viola ostensivamente o princípio da minimização dos dados pessoais, concretização do princípio da proporcionalidade, consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

1.2. A violação destes princípios é tanto mais evidente quando se atende à alteração introduzida pelo artigo 41.º do Projeto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, alterado por último pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

Em causa estão situações em que o adquirente, que seja pessoa singular atuando fora do âmbito da sua atividade profissional, não consinta na disponibilização integral do conteúdo das faturas à AT; mesmo nesta hipótese vem o Projeto pressupor a comunicação à AT dos dados relativos aos bens transmitidos ou aos serviços prestados. Estes dados são recolhidos pela AT, e distribuídos e conservados em diferentes repositórios, como se retira *a contrario* da alínea a) daquele artigo 5.º, onde se prevê a sua eliminação de todos os repositórios de dados da AT<sup>2</sup>. Considerando que o titular

---

<sup>2</sup> Importa a este propósito notar que o afirmado no preâmbulo não tem por isso, na parte em que se afirma que as normas em matéria de dados pessoais visam *impedir a receção e* ou o armazenamento da descrição



dos dados não consentiu na transmissão dessa informação e que a mesma não é necessária para a prossecução das finalidades da AT, é ostensiva a desconformidade deste regime com o RGPD.

A que acresce o desrespeito pela obrigação de adotar medidas que assegurem que, por defeito, só sejam tratados os dados pessoais que forem necessários para a finalidade visada com o seu tratamento, imposta pelo n.º 2 do artigo 25.º do RGPD (proteção de dados por defeito).

Não só já ficou acima demonstrado que a informação relativa aos bens ou serviços adquiridos não é necessária às finalidades aqui visadas (de tributação e de combate à evasão fiscal) – tanto não é, que no Projeto se prevê a possibilidade da sua destruição –, como também porque se está a fazer depender da manifestação de vontade do titular dos dados (o adquirente) a cessação do tratamento dos seus dados. Ora, esta norma obrigaria que fossem encontradas soluções que impedissem, por defeito, que a informação não necessária fosse sequer recebida pela AT. Por outro lado, ainda na lógica da proteção de dados por defeito, também não deveria ficar dependente da manifestação de vontade do titular dos dados a eliminação dos dados pela AT.

## 2. O regime de comunicação à AT de faturas sem NIF

Através do artigo 38.º do Projeto altera-se o regime previsto no n.º 3 do artigo 78.º-B do Código do IRS. Aí se mantém que os adquirentes, que sejam pessoas singulares, que pretendam beneficiar da dedução à coleta devem exigir a inclusão do seu NIF nas faturas, mas acrescenta-se a possibilidade de usufruírem do mesmo benefício sem introdução do NIF, devendo para o efeito comunicar as faturas à AT utilizando o respetivo código de barras bidimensional (código QR) ou o código único do documento.

Esta nova possibilidade – independente do valor da fatura, facto que é sublinhado no preâmbulo do Projeto – visa garantir que o alienante dos bens ou prestador dos serviços adquiridos não conheça o NIF do adquirente, mas não garante que a AT não conheça

---

das faturas, correspondência com o articulado do Projeto, uma vez que está concebido para assegurar essa receção sempre que o adquirente esteja identificado na fatura (por via do NIF ou da comunicação da fatura para efeito de dedução à coleta, mesmo sem NIF).

do conteúdo integral da fatura e, portanto, que não conheça dos bens ou serviços concretamente adquiridos por cada cidadão (apesar de aí não constar o NIF).

Isto porque o regime introduzido neste Projeto parece assentar no pressuposto de que as faturas recebidas pela AT têm a discriminação dos bens ou serviços adquiridos – cf. artigo 8.º, n.º1, alínea b), e artigo 41.º, *a contrario*, do Projeto (na parte em que altera o artigo 5.º do Decreto-lei n.º 198/2012, de 24 de agosto). Para além de não ser especificado em ponto algum do Projeto que tipo de informação está associado ao código QR e portanto que tipo de dados pessoais são transmitidos à AT. Tão-pouco se esclarece que tipo de informação vai associada ao código único do documento, afigurando-se, à partida, ser a mesma que vai especificada nas faturas eletrónicas, tal como descrito no artigo 8.º do Projeto, aqui já analisado.

Assim, e em coerência com o acima destacado, insiste-se na necessidade de rever estas normas para garantir o cumprimento do princípio da minimização dos dados pessoais consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

### 3. A restrição dos direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e ao respeito pela vida privada

Considerando que o presente Projeto introduz um regime novo e restritivo dos direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e ao respeito pela vida privada – consagrados nos artigos 35.º, 1 e 3, e 26.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) –, porque estes integram o catálogo dos direitos, liberdades e garantias, o Projeto só pode prever tais medidas novas mediante autorização legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

A autorização legislativa concedida pelo n.º 6 do artigo 241.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, no uso da qual o Projeto é emitido, tem por objeto a alteração dos artigos 29.º, 40.º e 41.º do Código do IVA para simplificação das obrigações dos respetivos sujeitos passivos, não parecendo abranger outras normas do Código do IVA, nem legitimando a restrição de direitos, liberdades e garantias dos contribuintes.

Nessa medida, afigura-se que a autorização legislativa invocada no Projeto não legitima a restrição dos direitos à proteção dos dados pessoais e do respeito pela vida privada,



em contradição com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

Sublinha-se ainda que, tal como está concebido o tratamento de dados pessoais decorrente desta alteração legislativa, pelo impacto que tem sobre a privacidade dos cidadãos e sobre a proteção dos dados, o mesmo carece de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais, conforme o n.º 1 do artigo 35.º do RGPD. Não existindo, nos elementos fornecidos à CNPD, informação sobre a realização de tal estudo no âmbito do presente procedimento legislativo, dá-se nota da necessidade de, nos termos descritos no n.º 10 do artigo 35.º do RGPD, a AT realizar tal avaliação em momento anterior ao da implementação deste novo regime, caso o mesmo venha a ser aprovado.

### III. Conclusões

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD alerta para o retrocesso que o regime de faturação descrito no presente Projeto de decreto-lei importa quanto à tutela dos direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e ao respeito pela vida privada dos cidadãos, por não apresentar soluções que permitam a emissão de faturas em que o adquirente esteja identificado sem que a AT fique a conhecer o conteúdo integral da fatura e, portanto, fique a conhecer os bens ou serviços concretamente adquiridos por este.

Deste modo, o tratamento de dados pessoais previsto no Projeto, em especial no n.º 1 do artigo 8.º, no artigo 41.º, na parte em que altera o artigo 5.º do Decreto-lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, e no artigo 38.º, quando altera o artigo 78.º-B do Código de IRS, violam ostensivamente o princípio da minimização dos dados pessoais e o princípio da proporcionalidade, consagrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Acresce que a autorização legislativa invocada no Projeto não legitima a restrição dos direitos à proteção dos dados pessoais e do respeito pela vida privada, que aquelas normas traduzem, em desrespeito pelo n.º 2 do artigo 18.º e pela alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

A CNPD sublinha ainda a necessidade de a Autoridade Tributária e Aduaneira realizar uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais em momento anterior

ao da implementação deste novo regime, nos termos descritos nos n.ºs 1 e 10 do artigo 35.º do RGPD.

Lisboa, 9 de outubro de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Filipa Calvão', written in a cursive style.

Filipa Calvão (Presidente)