



Parecer n.º 44/2012

A Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais solicitou o parecer da CNPD sobre um Projeto de Decreto-Lei que procede à criação de medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal, bem como a criação de um incentivo fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes que sejam pessoas singulares.

Nos termos do n.º2 do artigo 22.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro – Lei de Protecção de Dados (LPD), a CNPD é competente para emitir o devido parecer.

Para a elaboração deste parecer, foram prestados à CNPD pela requerente alguns esclarecimentos adicionais, quanto ao enquadramento das medidas propostas.

O Projeto de Decreto-Lei (doravante designado Projeto) visa concretizar a autorização legislativa concedida ao Governo pelo artigo 172.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), instituindo um regime que regule, nomeadamente, a transmissão eletrónica de faturas para reforçar o combate à evasão fiscal.

O Projeto vem determinar, no artigo 3.º, a obrigação dos agentes económicos comunicarem à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por transmissão eletrónica de dados, os elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA, fixando as vias de transmissão e os procedimentos a adotar.

Do modelo de dados a transmitir à AT, que será disponibilizado no Portal das Finanças, devem constar os seguintes elementos relativos a cada fatura: número de identificação fiscal (NIF) do emitente; número da fatura; data de emissão; tipo de documento; valor tributável da prestação de serviço ou da transmissão de bens; taxas aplicáveis; montante do IVA liquidado; motivo da não aplicação do imposto, se aplicável; NIF do adquirente que seja sujeito passivo de IVA, quando tenha sido



inserido no ato de emissão; NIF do adquirente que não seja sujeito passivo de IVA, quando este solicite a sua inserção no ato de emissão (n.º 4 do artigo 3.º do Projeto).

Após receção dos dados acima mencionados, a AT selecionará mensalmente, entre as faturas de emitentes enquadrados para efeitos fiscais nos setores de atividade previstos no n.º 5 do artigo 3.º do Projeto, aquelas onde constem os NIF de adquirentes que sejam pessoas singulares, disponibilizando-lhes na sua área individual do Portal das Finanças toda a informação relativa aos elementos das faturas que lhe digam respeito.

Sempre que as pessoas singulares verificarem que têm na sua posse, como adquirentes, faturas que não constam da relação disponibilizada pela AT, poderão registar no Portal das Finanças os elementos dessas faturas (n.º 6 do artigo 3.º)

As pessoas singulares que sejam sujeitos passivos de IVA devem indicar no Portal das Finanças quais as faturas que titulam aquisições fora do âmbito da sua atividade empresarial ou profissional (n.º 8 do artigo 3.º).

Por outro lado, o Projeto vem criar um incentivo de natureza fiscal para as pessoas singulares identificadas como adquirentes (através do NIF), nas faturas comunicadas à AT pelos mecanismos atrás mencionados, através de um aditamento ao Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Este incentivo opera por dedução à coleta do IRS do ano em que as faturas foram emitidas, desde que cumpridos os prazos previstos no artigo 60.º do CIRS, e corresponde a 5% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de 250 Euros e limitado a 10 Euros por cada fatura.

Para beneficiar deste incentivo, os adquirentes têm de exigir ao emitente da fatura a inclusão do seu número de identificação fiscal (cf. artigo 4.º do Projeto).

A finalidade deste incentivo é *«valorizar a participação dos adquirentes que sejam pessoas singulares na prevenção da evasão fiscal e na prossecução de um sistema fiscal mais equitativo»* (n.º 1 do artigo 2.º do Projeto).



Apreciação

Em primeiro lugar, cumpre analisar se o Projeto se encontra em conformidade com a autorização legislativa concedida, em particular no que ao regime de proteção de dados diz respeito, na medida em que se prevê a criação de um tratamento de dados pessoais, da responsabilidade da AT, relativo à aquisição de serviços de pessoas singulares em alguns setores de atividade, o montante pago, a data e a identificação do prestador do serviço.

A autorização legislativa consta do artigo 172.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE 2012). Podem, porém, suscitar-se dúvidas quanto à suficiência de tal autorização para a definição de regras legais que afetam o direito fundamental à privacidade e à proteção de dados pessoais. Na verdade, de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, o Governo só pode legislar sobre matéria dos direitos, liberdades e garantias, mesmo que essa intervenção seja apenas condicionadora (não restritiva), munido de uma específica autorização legislativa.

O objeto da autorização conferida ao Governo pelo disposto no artigo 172.º da Lei do Orçamento do Estado corresponde à aprovação de um regime que institui a emissão e transmissão eletrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal. O sentido e extensão da autorização encontram-se desenvolvidos no n.º 2 do mesmo artigo. Daí resultando que o Governo está autorizado a legislar sobre aquele objeto para garantir a fiabilidade e integridade da sequência das faturas e outros documentos com relevância fiscal, emitidos eletronicamente por sujeitos passivos com sede, estabelecimento estável ou domicílio fiscal em território português (sentido) – cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 172.º –, ficando, para o que aqui releva, habilitado a definir regras sobre a *«transmissão eletrónica dos elementos das faturas e outros documentos fiscalmente relevantes, dos emitentes para a administração tributária, incluindo a*



disponibilidade de funcionalidades de emissão e transmissão eletrónica das faturas e documentos equivalentes», bem como a «criar deduções em sede de IRS, IMI ou IUC correspondentes a um valor de até 5% do IVA suportado, e efetivamente pago, pelos sujeitos passivos na aquisição de bens ou serviços, sujeitas a um limite máximo» (alíneas c) e h) do n.º 2 do artigo 172.º).

Da leitura articulada das alíneas transcritas resulta estar autorizada a definição de regras sobre a transmissão de alguns dados pessoais do adquirente de serviços ou bens, na medida em que para que aquele possa usufruir das deduções previstas na alínea h) do referido preceito, e porque em causa está a instituição de um sistema de transmissão eletrónica de faturas, imprescindível se revela ser a identificação fiscal do adquirente. Pelo que se conclui estar o Governo habilitado a definir regras legais sobre a matéria objeto do projeto em apreciação.

A grande inovação deste Projeto prende-se com a obrigatoriedade de as pessoas, singulares ou coletivas, que pratiquem operações sujeitas a IVA, comunicarem à AT os elementos das faturas emitidas, por cada transação efetuada.

Com efeito, esta informação que até agora era mantida pelos agentes económicos, e à qual a AT tinha acesso pontual no âmbito de ações concretas de fiscalização, passará a estar totalmente centralizada na AT.

O modelo de dados a ser transmitido eletronicamente à AT inclui dados pessoais, na aceção da alínea a) do artigo 3.º da LPD, uma vez que pode conter o NIF de adquirente singular, o que reconduz à identificação da pessoa. Nessa medida, vários dos elementos da fatura transmitidos à AT adquirem igualmente a qualidade de dados pessoais, porque relativos à aquisição de serviços de um determinado indivíduo, como sejam, o valor da transação, a data da aquisição do serviço e a identificação do prestador do serviço.

Embora não esteja prevista a transmissão de informações discriminadas quanto ao serviço adquirido, o enquadramento para efeitos fiscais dos emitentes das faturas de acordo com o CAE e a sua identificação, são claramente indicativos do tipo de serviço prestado.



Na verdade, a AT passará a dispor, por via dos dados de faturação, de informação relativa a serviços adquiridos por contribuintes particulares, no que se configura como um tratamento de dados pessoais sensíveis, porque atinente à vida privada dos cidadãos (cf. n.º 1 do artigo 7.º da LPD).

Neste contexto, é de apreciar a proporcionalidade do que é proposto, tendo em conta a finalidade do Projeto e o impacto que ele pode comportar para a privacidade das pessoas.

O Projeto visa combater a evasão fiscal associada à omissão do dever de emitir documento comprovativo da transação, criando para esse efeito mecanismos de controlo, através da transmissão à AT de elementos relativos à totalidade da faturação, bem como da criação de um incentivo fiscal para as pessoas singulares que promova a exigência da emissão de fatura.

Nesse sentido, estas duas vertentes são indissociáveis, pois a eficácia deste instrumento assenta em grande medida na adesão dos contribuintes singulares, solicitando a emissão de fatura e fornecendo o seu NIF, com vista a obter um benefício fiscal. Poderia mesmo dizer-se que o incentivo fiscal representa, de igual modo, um incentivo a comunicar dados pessoais, com base nos quais se pretende facilitar a tarefa de despiste de eventual evasão fiscal por parte dos agentes económicos.

Na ponderação de direitos e interesses em causa, as medidas previstas poderão ser tidas como admissíveis, enquanto permitirem uma escolha efetiva ao contribuinte singular, não podendo de modo algum implicar que, para usufruto do atual regime fiscal, designadamente a dedução prevista de despesas, as pessoas singulares sejam obrigadas a fornecer o seu NIF, dando a possibilidade à AT de coligir centralmente dados segregados dos seus “consumos”.

É essencial garantir que o contribuinte singular que opte por não fornecer o seu NIF ao emitente da fatura, por motivos legítimos relacionados com a salvaguarda da sua privacidade, não possa ser de algum modo penalizado, em relação às vantagens que tem vindo a obter ao abrigo do regime jurídico vigente.



A este propósito, salienta-se que foi anunciada a intenção de proceder a uma alteração ao Código do IVA, criando um modelo adicional de fatura simplificada, na qual não será obrigatória a inserção do NIF do adquirente se este não o solicitar. Neste caso, não poderá gozar do benefício fiscal, mas poderá contribuir, de igual modo, com o seu dever de cidadania e com as suas obrigações fiscais, sem pôr em causa as possibilidades de fiscalização que a AT já detém e que lhe dão a possibilidade de escrutinar, em momento posterior, a veracidade e integridade das faturas emitidas

A opção de inserir ou não na fatura o NIF de adquirentes que sejam pessoas singulares e as consequências fiscais de tal escolha deveriam estar claramente expressas neste novo quadro legal, de modo a trazer transparência e segurança jurídica, quer para os adquirentes, quer para os emitentes.

É ainda essencial que a transmissão de dados em tempo real, integrada em programas de faturação eletrónica, bem como a remessa do ficheiro normalizado com base no SAF-T, mencionados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do Projecto, correspondam cabalmente aos modelos de dados, previstos no n.º 4 do mesmo artigo, para evitar o envio de informação adicional, mais detalhada, sobre os serviços adquiridos por pessoa singular.

Por respeito ao princípio da necessidade e da finalidade, o Projeto deveria conter norma expressa sobre o prazo máximo de conservação dos dados pessoais resultantes da transmissão eletrónica de faturas com o NIF de adquirentes singulares, bem como sobre a impossibilidade de utilizar os dados pessoais recolhidos para finalidade diferente.

Acresce ainda que, tendo em conta a natureza sensível dos dados recolhidos pela AT neste âmbito, o Projeto deveria claramente prever uma separação lógica da informação pessoal relativa a cada transação, com acesso limitado aos funcionários com tarefas inspetivas, cumprindo-se, deste modo, a finalidade definida na lei, ao mesmo tempo que se adotam medidas de segurança reforçadas para prevenir acessos indevidos e utilizações abusivas dos dados pessoais.



Conclusões

1. Os dados pessoais comunicados à AT não deverão ser utilizados para uma finalidade diferente da prevista no Projeto.
2. Deverá ser definido prazo máximo de conservação para os dados pessoais resultantes da transmissão eletrónica de faturas, de acordo com a estrita necessidade da sua manutenção para cumprir a finalidade.
3. Os mecanismos de transmissão devem assegurar que os dados pessoais comunicados à AT estão conformes ao modelo de dados previsto.
4. Deverão ser adotadas as medidas de segurança lógica necessárias para garantir que os dados recebidos pela AT têm um acesso limitado por parte dos funcionários com funções inspetivas para prevenir utilizações indevidas.

Lisboa, 17 de julho de 2012

A Relatora,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helena Delgado António', is written over a horizontal line.

Helena Delgado António