

PARECER N.º 68/2012

1. O pedido

O Governo, através de Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, veio solicitar a emissão de parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre um projeto de decreto-lei que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP), e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23º do mesmo diploma legal.

2. Enquadramento

A matéria objeto do projeto de decreto-lei foi inicialmente regulada na Diretiva n.º 76/308/CEE, do Conselho, de 15 de março de 1976, e codificada através da Diretiva n.º 2008/55/CE, do Conselho, de 26 de maio de 2008. Estas diretivas foram transpostas para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 504-N/85, de 30 de dezembro, estando a matéria atualmente disciplinada no Decreto-Lei n.º 296/2003, de 21 de novembro, sobre cujo projeto de diploma a CNPD emitiu o Parecer n.º 31/2003¹.

A Diretiva n.º 2010/24/UE revogou, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012, a Diretiva n.º 2008/55/CE, introduzindo alterações em matéria de assistência mútua na cobrança entre Estados-Membros e alargando o âmbito de aplicação do regime de

¹ In www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40_31_2003.pdf



assistência mútua a todos os créditos respeitantes a impostos e direitos ainda não abrangidos.

3. Apreciação

3.1. Finalidade

A nova regulamentação prevê um sistema comum de assistência à cobrança ao nível da UE baseado num título executivo uniforme e num formulário-tipo para notificação de atos, documentos, instrumentos e decisões relativas a um crédito, com o propósito de ultrapassar problemas de reconhecimento e tradução de instrumentos emanados de outros Estados-Membros. O formato e outras especificações do formulário-tipo são estabelecidos pela Comissão conforme dispõe o artigo 26º da Diretiva n.º 2010/24/EU.

As autoridades nacionais competentes, designadamente, a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., e quaisquer outras entidades com competência para a cobrança dos créditos abrangidos por este regime, cuja natureza vem especificada no artigo 3º do projeto de diploma, passam a dispor de mecanismos que se pretendem mais eficazes – relativos à troca de informações, à notificação de documentos e à cobrança de créditos e adoção de medidas cautelares para garantia de cobrança – cuja aplicação podem solicitar às autoridades competentes de outro Estado-membro quanto a devedores aí residentes ou sedeados, ficando reciprocamente obrigadas a prestar assistência da mesma natureza em território nacional.

3.2. Natureza dos dados e condição de legitimidade

O projeto em análise prevê a troca de informação entre entidades dos Estados-Membros da UE quanto a créditos relativos a todos os impostos, sanções, multas, coimas e taxas relativas a impostos e outros direitos discriminados no artigo 3º.

Muito embora o projeto de decreto-lei não especifique quais os dados que serão objeto de tratamento, pode, com alguma segurança, deduzir-se que pelo menos o serão o nome do credor e do devedor, o respetivo número de identificação fiscal, o montante da dívida e o período de mora no respetivo pagamento.

Deverão estes dados ser considerados dados sensíveis na aceção do n.º 1 do artigo 7º da LPDP? Julgamos que sim. Com efeito, esta Comissão já teve ocasião de se pronunciar no sentido de considerar como dados sensíveis os relativos à divulgação de listagens de devedores ao fisco². Também a divulgação da existência de um crédito perante a Administração Pública traduz, ainda que parcialmente, a situação contributiva do cidadão, facto que integra o conceito de intimidade privada e, nessa medida, está não só protegido pelo segredo fiscal³, como se encontra a coberto da proteção ao direito fundamental à reserva da intimidade da vida privada (cf. artigo 26º da Constituição da República Portuguesa - CRP).

Por outro lado, qualquer que seja a natureza da relação jurídica subjacente ao direito de crédito que dá lugar à troca de informações conducente à cobrança da dívida, esteja esta - ou não - protegida pelo sigilo fiscal, os dados pessoais objeto de intercâmbio constituem informação que contende com a reserva da vida privada, caindo, por isso, no âmbito da proteção expressa dos artigos 26º e 35º da CRP.

A restrição desse direito e a libertação do sigilo a tal respeitante deve assim constar expressamente de lei, enquanto condição de legitimidade do tratamento, e limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (cf. artigo 18º da CRP e n.º 2 do artigo 7º da LPDP).

3.3. Forma do diploma

O facto de o diploma em apreço transpor diretiva comunitária não lhe confere valor reforçado (cf. artigo 8º da CRP). Com efeito, nos termos do artigo 288º do Tratado

² Cf. Parecer n.º 38/2005 e Autorizações n.ºs 676/2006 e 725/2006.

³ Cf. artigo 64º da Lei Geral Tributária, republicada pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, e na redação dada pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

sobre o Funcionamento da União Europeia⁴ “a diretiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”. A forma de alcançar os resultados deve, pois, ser conforme com a perspetiva do direito interno e da realidade nacional de cada Estado-membro.

No âmbito do direito interno há que ter em conta que, embora o projeto de diploma seja omissivo quanto às categorias de dados que serão recolhidas, é, todavia, certo o tratamento de dados sensíveis na medida em que falamos, entre outras, de informações relativas à situação tributária do titular.

Havendo tratamento de dados sensíveis, o diploma em análise deverá assumir a forma de lei parlamentar ou ser por ela autorizado porquanto o tratamento daqueles dados afeta a privacidade dos cidadãos: são informações correspondentes a um “direito, liberdade ou garantia” constitucionalmente protegido – o da reserva da intimidade da vida privada. Ora, como é sabido, só a Assembleia da República pode legislar (ou autorizar o Governo a legislar) sobre direitos, liberdades e garantias – cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 165º da Constituição.

3.4. Responsável pelo tratamento

O responsável pelo tratamento não está identificado.

O artigo 1º do projeto estabelece que a autoridade competente para efeitos de aplicação do regime de assistência mútua à cobrança é o Ministério das Finanças e o órgão responsável, enquanto serviço central de ligação, é a Comissão Interministerial para a Assistência Mútua em Matéria de Cobrança de Créditos, que funciona na dependência do membro do Governo responsável pelas Finanças e cuja coordenação é assegurada pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

⁴ Antigo artigo 249º do Tratado de Roma, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

Não se indica, assim, expressamente qual das entidades indicadas será a responsável pelo tratamento, lacuna que, em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 30º da LPDP, o legislador deverá colmatar.

3.5. Categorias de dados

Esta Comissão não se pode pronunciar sobre a adequação e pertinência dos dados a tratar uma vez que os mesmos não vêm indicados no projeto de decreto-lei.

Como se mencionou supra, é de supor que serão tratados o nome e número de identificação fiscal dos credores, além do montante da dívida e do respetivo prazo de mora. Todavia, o legislador não se pronunciou expressamente sobre a matéria e esta é uma omissão que urge suprir, sob pena de violação, entre outros, dos artigos 5º, n.º 1, alínea c) e 30º, n.º 1, alínea b), ambos da LPDP.

3.6. Finalidade do tratamento

Do artigo 1º resulta que a finalidade do tratamento em causa é determinada, explícita e legítima – cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 5º, n.º 1 da LPDP. Com efeito aí se diz que o projeto de decreto-lei transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas.

No entanto, por questões de transparência e clareza e, mais uma vez dando corpo ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30º da LPDP, aquela finalidade deve ser integrada e mais detalhada no próprio articulado do diploma, dele passando a fazer parte integrante.

3.7. Direito de acesso e retificação



Não estão definidas as condições do exercício do direito de acesso e retificação por parte dos titulares dos dados, matéria sobre a qual também se impõe que o legislador se pronuncie (cf. artigo 10º da LPDP).

3.8. Medidas de segurança

O artigo 15º do projeto prevê limitações em relação à comunicação de documentos e informações às autoridades nacionais na medida em que consigna um dever de confidencialidade, de respeito pelo sigilo profissional ou de qualquer outro dever de segredo em vigor na legislação nacional.

Por seu turno, o artigo 21º da Diretiva 2010/24/EU prevê, como regra, que os pedidos de informação sejam enviados por via eletrónica, através do formulário-tipo. Todavia, o projeto de diploma é omissivo em relação às normas de segurança que se pretendem adotar. Sublinha-se que, em relação a informação acessível em rede aberta, é imprescindível adotar medidas de segurança acrescidas para evitar a interceção e a alteração de dados.

Entendemos, assim, que em conformidade do disposto nos artigos 14º e 15º da LPDP, devem ser adotadas normas relativas aos procedimentos de segurança e confidencialidade, especificando os mecanismos que serão adotados para assegurar a autenticidade da informação (*v.g.* assinatura digital) e a impossibilidade de acesso ou interceção do conteúdo por pessoas não autorizadas (*v.g.* utilização de sistemas de encriptação das mensagens ou documentos transmitidos eletronicamente).

4. Conclusões

Em razão do exposto, a CNPD emite as seguintes conclusões:

4.1. A comunicação de informação para efeitos de cobrança de créditos respeitantes a impostos, sanções e coimas constitui um tratamento de dados sensíveis e é, nessa medida, matéria relativa a direitos, liberdades e garantias, pelo que deve



constar de lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado (cf. artigo 18º e alínea b) do n.º 1 do artigo 165º, ambos da CRP e n.º 2 do artigo 7º da LPDP).

4.2. Do articulado do projeto de diploma não constam a identificação da entidade responsável pelo tratamento, nem as categorias de dados pessoais tratados, a concreta forma de exercício do direito de acesso, retificação e eliminação pelo titular dos dados e as normas de segurança que se pretendem adotar, menções cuja incorporação num texto remodelado do projeto se impõe nos termos das alíneas a), b) e d) do artigo 30º da LPDP.

Lisboa, 16 de Outubro de 2012

Ana Roque (Relatora), Carlos Campos Lobo, Helena Delgado António, Luís Barroso, Luis Paiva de Andrade, Vasco Almeida.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Filipa Calvão', is written over a light grey background.

Filipa Calvão (Presidente)