

DELIBERAÇÃO/2019/403

I. Pedido

A Comissão do Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a prestação de informação sobre o objeto da Petição n.º 628/XIII/4, da iniciativa da ANACO – Associação Nacional de Contabilistas, relativo à «adoção de medidas contra as bases de dados da Autoridade Tributária».

A CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, emite a presente deliberação em cumprimento do n.º 5 do artigo 20.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, e ao abrigo das atribuições definidas no artigo 57.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção 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 Proteção de Dados Pessoais).

A apreciação da CNPD cinge-se, obviamente, aos aspetos relacionados com tratamentos de dados pessoais, nos termos definidos na alínea 2) do artigo 4.º do RGPD.

II. Apreciação

Em traços gerais, a petição diz respeito ao regime do Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, em especial à exigência legal de submissão do ficheiro SAF-T¹ (*Standard Audit file for Tax Purposes*) para o preenchimento da Informação Empresarial Simplificada (IES) junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Criada pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, a IES permite às empresas prestar a informação de natureza fiscal, contabilística e estatística, que anteriormente era feita junto de diversas entidades, através de uma declaração única transmitida por via

¹ A sigla oficial é SAF-T (PT), que aqui será simplificado para SAF-T para melhor legibilidade.

eletrónica. O preenchimento e a entrega desta declaração são efetuados no Portal das Finanças, numa interface semelhante à que é disponibilizada para a entrega anual de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

O Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, introduziu a obrigatoriedade das empresas submeterem o ficheiro SAF-T que é gerado pelo seu *software* de faturação para, após correta validação da estrutura do ficheiro, serem automaticamente carregados os anexos A (destinado a demonstração de resultados, balanço, demonstração das alterações no capital próprio e demonstração de fluxos de caixa) e I (para sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada) da IES.

Em execução deste diploma legal, a Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, no seu artigo 3.º, fixou os prazos para a entrega dos ficheiros SAF-T, que, para os sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada e as entidades que, nos termos definidos no Código das Sociedades Comerciais, estejam obrigadas à aprovação das contas do exercício até 31 de março, corresponde ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam os dados contabilísticos.

1. Os dados pessoais recolhidos pela AT do ficheiro SAF-T

Para plena compreensão das alterações, introduzidas por este diploma legal, com impacto sobre os dados pessoais dos cidadãos, importa recordar o tipo de informação que integra o SAF-T no modelo até aqui submetido pelas empresas à AT.

O SAF-T é um ficheiro normalizado (em formato XML) que contém um conjunto predefinido de registos contabilísticos, de faturação, de documentos de transporte e recibos emitidos, num formato legível e comum. Na estrutura do SAF-T constam informações sobre a empresa (*v.g.*, nome, NIPC/NIF, morada), dados de identificação dos clientes (*v.g.*, nome, morada e NIF), dados dos produtos (*v.g.*, descrição, base de incidência de IVA) e dados de faturação.

Ora, em 2013, na sequência de queixas relativas a uma alegada violação da privacidade dos cidadãos resultante do envio, pelos comerciantes e prestadores de serviços, de dados pessoais incluídos na faturação, através do ficheiro SAF-T, a CNPD procedeu a averiguações, no âmbito do processo n.º 1719/2013, tendo concluído que a AT, ao exigir a remessa de um ficheiro originalmente desenvolvido para fins de auditoria (o SAF-T)

para recolher informações sobre a faturação das empresas, utilizou um mecanismo de recolha de dados pessoais desproporcionado que afetava a privacidade dos titulares dos dados (cf. Deliberação n.º 485/2013).

No seguimento da intervenção da CNPD, a AT desenvolveu uma aplicação que disponibilizou publicamente e que passou a permitir que as empresas carregassem um ficheiro SAF-T para criação de um “SAF-T mitigado”, *i.e.*, uma versão do ficheiro que contém apenas dados de faturação, onde se inclui o NIF dos clientes, os valores de base tributável e a taxa aplicada.

De resto, e tal como foi recomendado na Deliberação n.º 585/2013, no SAF-T apenas são recolhidos dados pessoais de pessoas singulares que indiquem para o efeito o seu NIF, com exceção das transações acima de determinada valor que, hoje, nos termos da lei, exigem sempre a identificação do consumidor para a finalidade de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e à evasão fiscal.

Com o objetivo de averiguar se a versão do SAF-T que as empresas remetem atualmente à AT é ainda a mesma e se a execução da exigência imposta pelo Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, justifica novos riscos para a privacidade dos cidadãos, a CNPD realizou uma inspeção no dia 2 de julho de 2019, na sequência da qual apurou o que a seguir se descreve.

2. A integração do SAF-T na IES

De acordo com o apurado, o novo sistema da IES prevê que as empresas submetam o seu ficheiro SAF-T através do Portal das Finanças, para efeito da sua validação e processamento através de um mecanismo que extrai do ficheiro submetido as informações relevantes para o pré-preenchimento dos anexos A e I da IES. Também é produzido um “SAF-T sumariado” com a informação extraída para ser enviado ao Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., que por sua vez o remeterá ao Banco de Portugal e ao Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Constatou-se que o ficheiro a submeter pelas empresas para efeito da IES é o ficheiro SAF-T completo (sem mitigação, *i.e.*, sem exclusão de determinadas categorias de dados).

Na verdade, verificou-se que o novo sistema, tal como se encontra nesta fase desenhado, implica que a AT receba e conserve toda a informação constante do ficheiro SAF-T das empresas, tal como acontecia em 2013, antes da intervenção da CNPD².

Importa, porém, ressaltar que, conforme o que foi explicado à CNPD, a integração do SAF-T na IES se encontra ainda em fase de desenvolvimento e testes, não estando, portanto, ainda a ser exigida pela AT a entrega deste ficheiro. Regista-se também que não foi realizada a avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais, prevista no artigo 35.º do RGPD.

3. As consequências da integração do SAF-T (versão completa) na IES sobre os direitos dos cidadãos

O desenho deste sistema da IES – reitera-se, tal como se apresenta nesta fase de desenvolvimento – implica a recolha por parte da AT de um conjunto de informação relativa às pessoas singulares que sejam clientes ou fornecedores das empresas obrigadas à submissão do SAT-T, que ultrapassa em muito o que é necessário para efeito da finalidade da IES.

Na verdade, para além de dados de identificação do consumidor ou fornecedor de um bem ou serviço, é transmitida à AT informação relativa ao tipo de bem ou serviço consumido ou fornecido, o que, no caso das pessoas singulares (sobretudo consumidoras), revela muito da sua vida privada, podendo até implicar a transmissão de dados pessoais sensíveis ou especialmente protegidos, como sucede com a

² A equipa de inspeção da CNPD acedeu ao servidor de desenvolvimento utilizado para guardar os ficheiros SAF-T carregados e verificou que, apesar de, nesta fase, não conterem dados reais, apresentavam a estrutura completa do SAF-T e especificamente continham na sua estrutura a secção <Customer>, que contém os dados dos clientes (*v.g.*, número interno na aplicação de faturação, nome do cliente, morada e número de contribuinte) e a secção <Supplier>, que contém os dados dos fornecedores (os dados são análogos aos da secção <Customer>). São, portanto, duas secções onde podem constar dados pessoais.

informação de saúde contida nas faturas relativas à prestação de consultas, cuidados médicos ou de realização de exames de diagnóstico (cf. n.º 1 do artigo 9.º do RGPD).

Sendo certo que, tal como a CNPD concluiu em 2013, no âmbito do processo n.º 1719/2013, a AT não tem necessidade da totalidade da informação contida no ficheiro SAF-T (na sua versão completa) para cumprir a finalidade da IES, a recolha de mais dados pessoais dos clientes ou fornecedores do que os estritamente necessários constitui uma violação do princípio da minimização dos dados, consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Em face do descrito, entende a CNPD que o ficheiro SAF-T a transmitir para efeitos de IES não deve conter mais dados pessoais dos fornecedores ou clientes das empresas, quando aqueles sejam pessoas singulares, do que os estritamente necessários para a prossecução daquela finalidade, e que, salvo outra justificação que, na averiguação realizada junto da AT, não foi avançada, serão exatamente os mesmos que atualmente são transmitidos à AT na versão “mitigada” daquele ficheiro.

Aliás, o desenho do sistema de integração de informação na IES deveria ter sido precedido da avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 35.º do RGPD, e em especial na alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo e no n.º 2 do Regulamento da CNPD n.º 1/2018, publicado na 2.ª Série do Diário da República em 30 de novembro de 2018³, a fim de identificar e avaliar os riscos para a proteção dos dados pessoais dos cidadãos, e integrar, de raiz, as medidas minimizadoras do impacto significativo que deste tratamento pode decorrer para os titulares dos dados. Recordar-se que sobre os responsáveis pelos tratamentos impende a obrigação imposta pelo RGPD de, no momento da conceção ou desenho dos meios de tratamento de dados pessoais, adotarem as medidas técnicas adequadas a minimizar os riscos e o impacto sobre os direitos dos seus titulares (cf. n.º 1 do artigo 25.º do RGPD).

Finalmente, a CNPD sublinha que a AT deve tomar em conta os procedimentos adotados em 2013 e que se encontram descritos na Deliberação da CNPD n.º 485/2013, os quais mantêm, no essencial, a sua pertinência.

³ Acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/regulamentos/regulamento_1_2018.pdf

III. Conclusões

Nos termos supra expostos, a CNPD confirma que as preocupações vertidas na petição aqui considerada, no que ao tratamento de dados pessoais diz respeito, têm, em parte, fundamento.

Na verdade, do Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, que impõe a transmissão do SAF-T à AT para a finalidade de preenchimento da Informação Empresarial Simplificada, não decorre, *per se*, a obrigação de submissão do ficheiro SAF-T *na sua estrutura completa* e, portanto, este diploma legal não prevê um tratamento de dados pessoais desproporcionado.

Não obstante, o novo sistema de Informação Empresarial Simplificada, tal como se encontra nesta fase desenhado (e que ainda não está em plena execução), implica que a AT receba e conserve toda a informação constante do ficheiro SAF-T das empresas, na sua versão completa (portanto, abrangendo informação dos específicos bens ou serviços adquiridos ou fornecidos pelos cidadãos), tal como acontecia em 2013, e não a versão “mitigada” do mesmo ficheiro que daí em diante passou a ser enviado pelas empresas.

Considerando que a versão completa do SAF-T contém dados pessoais que não são necessários nem pertinentes para a finalidade dessa transmissão, a CNPD entende que, porventura no plano regulamentar, e impreterivelmente no plano da execução daquele regime legal por parte da AT, tem de ser assegurada a adoção atempada de medidas técnicas mitigadoras do impacto sobre a privacidade das pessoas singulares que figurem como clientes e fornecedores das empresas.

Lisboa, 8 de julho de 2019



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)