COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

DELIBERAÇÃO N.º 1448/2017

I. Pedido

A Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) a Petição n.º 358/XIII/2.ª – "Solicita a criação de um número de Identificação Fiscal Coletiva" –, requerendo a informação considerada pertinente sobre o objeto da mesma, nos termos do artigo 20.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, alterada por último pela Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º 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 (LPDP).

II. Análise

Assenta a petição no pressuposto de que da comunicação pelo cidadão adquirente do seu número de identificação fiscal (doravante, NIF) aos prestadores de serviços ou fornecedores de bens para efeito da emissão da respetiva fatura decorrem certos riscos e impactos na vida dos cidadãos, que enuncia. Assenta ainda a mesma petição na suposição de que a solução atualmente traçada na lei é suscetível de gerar situações de evasão fiscal. Para obviar tais resultados, o cidadão peticionante recomenda a criação de um número de identificação fiscal coletivo, por concelho.

1. Importa, em primeiro lugar, esclarecer que os riscos para a privacidade dos contribuintes invocados pelo peticionante não são apresentados com igual exatidão no texto da petição. Por exemplo, se é certo que, por via de tal sistema, o NIF é hoje um dado relativamente vulgarizado, por ser transmitido várias vezes ao longo do dia por um cidadão nas suas diferentes aquisições de bens ou serviços, não é menos verdade que a sua utilização está limitada, nos termos legais, a essa finalidade. Por outro lado, o relacionamento da informação e a sua utilização (ilegal) para outras finalidades depende de o fornecedor do bem ou prestador do serviço ter acesso legítimo a outro dado de identificação do adquirente e assim conseguir correlacionar toda a informação relativa às aquisições que fez, por exemplo, numa

superfície comercial, o que nos termos legais dependerá, a maior parte das vezes, do consentimento do próprio titular dos dados.

2. O regime atualmente vigente, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, pretende salvaguardar o objetivo de prevenção da evasão fiscal, acautelando, em alguma medida, a proteção dos dados pessoais e o respeito pela vida privada dos contribuintes. Para o efeito, foi criado um sistema de faturação (*e-fatura*) que, para os contribuintes não sujeitos passivos de IVA, depende da comunicação voluntária do NIF ao fornecedor de um bem ou prestador de serviço – cf. artigo 36.º, n.ºs 15 e 16, do Código do IVA[1].

Nesse sentido, os sistemas eletrónicos para emissão da fatura devem estar desenhados de modo a não exigirem a introdução do NIF do aquirente, podendo permitir que o dado fique em branco ou a tracejado, ou ainda com a inscrição de "consumidor final".

Mesmo sendo o acesso a esta informação restrito a apenas a alguns funcionários da AT para a finalidade inspetiva, é inegável que a informação que é registada no sistema e-fatura revela, em boa medida, dimensões da vida privada dos cidadãos: a identificação do fornecedor de bens ou prestador de serviços, só por si, pode já fornecer informação relevante sobre o tipo de bem ou serviço adquirido (apesar de o sistema não recolher o dado relativo ao bem ou serviço adquirido), com isso expondo gostos ou hábitos de vida do adquirente; o valor da transação pode revelar a situação financeira do contribuinte, sem que o seu conhecimento seja apto para a finalidade para que tal informação é recolhida; a data e hora da transação pode dar informação sobre a localização do contribuinte. Em suma, todo um conjunto de dados pessoais que, ou não são de todo necessários para efeito da tributação do fornecedor de bens ou prestador de serviços, ou vão para lá do que é necessário para esse efeito.

É certo que a opção vertida na lei permite respeitar ainda a autonomia privada dos cidadãos, reconhecendo-lhe um espaço de decisão quanto a ser identificado, perante a AT, como consumidor de certo tipo de bens ou serviços. Mas, ao mesmo tempo, procura promover essa

---

[1] Note-se que uma leitura coerente do disposto no n.º 15 e no n.º 16 do artigo 36.º do Código do IVA permite concluir que para as faturas de valor igual ou superior a € 1000,00 é obrigatória a identificação do aquirente (não sujeito passivo de IVA) somente através do nome, para além da indicação do domicílio, apenas sendo inscrito o NIF se o adquirente o solicitar.

identificação, como meio de prevenir a evasão fiscal dos fornecedores de bens e prestadores de serviços, através da previsão de um conjunto de incentivos fiscais para cujo gozo é necessária a inscrição do NIF do adquirente nas faturas.

Assim, a opção assumida pela lei nacional de fazer depender o exercício do direito a benefícios fiscais da inscrição do NIF na fatura representa já uma restrição da liberdade de decisão, por ser objetivamente condicionada pela automática renúncia ao exercício daquele direito. A que acresce um resultado de diferenciação do tratamentos dos cidadãos para efeitos fiscais, que, assim, para poderem gozar o direito à proteção dos seus dados pessoais, se veem com isso forçados a renunciar a benefícios, aos quais, de acordo com uma aplicação absoluta do princípio da igualdade material, todos teriam direito em razão da situação material tributária em que se encontrassem. Ao contrário, a lei opta por diferenciar os contribuintes em função de um critério meramente formal ou procedimental, que não tem diretamente que ver com a sua situação patrimonial ou de rendimentos[2]. Foi, aliás, esta preocupação que a CNPD procurou sublinhar no Parecer n.º 44/2012, sobre o projeto de diploma que deu origem ao Decreto-Lei n.º 198/2012, quando destacou a necessidade de não fazer decorrer consequências discriminatórias para os contribuintes da decisão voluntária de não inscrever o NIF.

Em síntese, o atual regime já envolve fortes condicionamentos ao gozo dos direitos fundamentais no âmbito do tratamento de dados pessoais, sendo manifestamente desproporcional, por excessiva, qualquer outra solução que obrigue os cidadãos a expor a sua vida privada para lá do que decorre do cumprimento de obrigações fiscais diretamente relacionadas com a sua atividade produtiva ou com outros rendimentos tributáveis.

Ora, a criação de um NIF coletivo e da possibilidade da sua inscrição nas faturas não reduz o impacto que o atual regime legal tem sobre os direitos fundamentais dos cidadãos. Isto porque a inscrição do pretendido NIF coletivo, ao não identificar o concreto contribuinte, não permite o gozo das vantagens fiscais associadas à inscrição de NIF na fatura, mantendo-se, portanto, o condicionamento acima descrito.

---

[2] Note-se que não poder gozar de benefícios fiscais não é o mesmo que não ser abrangido por um sorteio de uma vantagem patrimonial. Aqui, claramente, há um *plus*; ali parece haver antes um *minus*, independentemente da forma de redação do preceito.

3. Se as preocupações do peticionante com a privacidade dos cidadãos têm, pois, em parte, razão de ser, já não se acompanha a ideia, subjacente à petição, de que quem assim exerça o seu direito à proteção dos seus dados e, no uso da sua autonomia privada, opte por não facultar o seu NIF está com isso a promover ou contribuir para a evasão fiscal (dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços).

Desde logo, porque o dever de emissão de fatura é independente da inscrição do NIF do adquirente (inscrição que, aliás, só vem imposto em relação àqueles que são sujeitos passivos de IVA, ou seja, quando também os adquirentes, por força da sua atividade, estejam sujeitos a deveres fiscais) – cfr. artigo 36.º do Código de IVA.

Acresce que a criação de um NIF coletivo, por referência a determinada circunscrição territorial (como por exemplo, o concelho), não tem um resultado muito distinto do que decorre do regime legal vigente. De facto, o NIF coletivo, se bem se percebe o teor da petição, é um conjunto de algarismos de utilização comum por um universo alargado de contribuintes, não importando por isso qualquer valor informativo acrescido, para efeitos fiscais, em relação ao que resulta de uma fatura com a inscrição "consumidor final" ou com o espaço reservado ao NIF em branco.

Por outras palavras, se os contribuintes exigirem a fatura no final de uma transação, a emissão desta sem NIF do adquirente é tão adequada à prevenção da evasão fiscal como uma fatura com o NIF do adquirente ou com o pretendido NIF coletivo.

Deste modo, tendo em conta as finalidades do regime de faturação e a tutela dos direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e à reserva da vida privada e familiar, a CNPD não reconhece qualquer vantagem, por comparação com o regime legal vigente, na solução proposta pelo peticionante.

III. Conclusão

Com os fundamentos expostos, a CNPD entende que a proposta do peticionante de criação de um NIF coletivo e da possibilidade da sua inscrição nas faturas não reduz o impacto que o atual regime legal tem sobre os direitos fundamentais dos cidadãos, já que a inscrição do pretendido NIF coletivo, ao não identificar o concreto contribuinte, mantém o condicionamento ao gozo das vantagens fiscais associadas à inscrição de NIF (individual) na fatura. Por outro

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

lado, a proposta nada acrescenta do ponto de vista fiscal (de informação fiscal) em relação ao sistema atualmente consagrado na ordem jurídica nacional, o qual permite a emissão de faturas sem o NIF do adquirente não sujeito passivo de IVA.

Lisboa, 26 de outubro de 2017

Filipa Calvão (a presidente, que relatou)