COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

PARECER N.º 48/2016

1. O pedido

A Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) a Petição n.º 178/XIII/1ª, solicitando que sobre o respetivo objeto seja prestada a informação considerada pertinente no prazo máximo de 20 dias.

O pedido é formulado ao abrigo do disposto no artigo 20.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto[1], e o parecer é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, (LPDP).

2. Apreciação

2.1. No exercício individual do direito de petição, foi dirigido à Assembleia da República o pedido de *"criação de uma plataforma fiscal centralizada que permitiria a obrigatoriedade de indicação do número de contribuinte em qualquer suporte, de documentos, e sistemas operativos de faturação ou de serviços público e privado impossibilitando tirar a fatura ou outro documento sem indicar o número de contribuinte"* (sic).

O objeto da Petição, sumariado nos termos transcritos, não prima pela clareza, pelo que entendemos que, a concluir-se pela correção formal da petição, se deveria convidar o peticionante a formular o seu pedido em termos mais rigorosos.

Num esforço interpretativo, passamos a emitir o nosso parecer, no pressuposto de que o objeto da Petição é o de ver instituída a obrigatoriedade de inserção do NIF nas faturas, sendo estas posteriormente sujeitas a registo centralizado no âmbito do Ministério das Finanças por forma a permitir ao Estado o controlo da evasão fiscal.

O âmbito do presente parecer centra-se na apreciação da matéria relativa à proteção de dados pessoais, porquanto só o tratamento de dados reportados a pessoas singulares

[1] Aditado pela Lei n.º 6/93, de 1 de março.

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

identificadas ou identificáveis constitui matéria sujeita ao escrutínio da CNPD – cf. artigo 3.º, alínea a), da LPDP.

2.2. Nos termos do disposto no artigo 18.º da Lei Geral Tributária, "sujeito passivo da relação jurídico-tributária é a pessoa singular ou colectiva, o património ou a organização de facto ou de direito que, nos termos da lei, está vinculado ao cumprimento da prestação tributária, seja como contribuinte directo, substituto ou responsável"- cf. n.º 3.

Instituído pelo Decreto-Lei n.º 463/79, de 30 de novembro[2], o número de identificação fiscal (NIF) é obrigatório para as pessoas singulares e coletivas ou entidades legalmente equiparadas que, nos termos da lei, se encontrem sujeitas ao cumprimento de obrigações ou pretendam exercer os seus direitos junto da Administração Tributária e Aduaneira (AT) - cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2013, de 28 de janeiro.
Por força do disposto no artigo 29.º deste último diploma, é obrigatória a menção do NIF em todas as declarações, participações, guias de entrega de imposto, requerimentos, petições, exposições, reclamações, impugnações, recursos, ou quaisquer outros documentos que sejam ou devam ser apresentados nos serviços de Administração Tributária (n.º1), mesmo no caso de declarações verbais prestadas nos mesmos serviços e que aí devam ser reduzidas a termo (n.º2).
Por sua vez, o artigo 31.º do diploma citado prevê a recusa dos documentos que não mencionem o NIF, quando dos mesmos deva constar.

Do simples enunciado destes preceitos resulta, pois, que, enquanto sujeito passivo de uma relação jurídico-tributária, qualquer pessoa singular tem o dever de indicar o NIF que lhe tenha sido atribuído, nos casos enunciados na lei, que não abrangem toda e qualquer fatura.

2.3. O Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, veio estabelecer medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal, destinadas a combater a economia paralela, alargar a base tributável e reduzir a concorrência desleal, determinando no seu artigo 3.º a obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira, por transmissão eletrónica de dados, dos elementos das faturas emitidas nos termos do Código

[2] Revogado pelo Decreto-Lei n.º 43/2013, de 28 de janeiro.

do IVA, bem como dos elementos dos documentos de conferência de entrega de mercadorias ou da prestação de serviços.

Do modelo de dados a transmitir à Autoridade Tributária e Aduaneira devem constar, entre outros, os números de identificação fiscal do emitente e do adquirente, este seja ou não sujeito passivo de IVA, sendo, porém, certo que tal é condição para a obtenção de incentivos fiscais em certos setores de atividade e, portanto, nessa medida não é em rigor uma obrigação jurídica, antes um ónus para se obter uma determinada vantagem.

2.4. O que agora se vem peticionar é a obrigatoriedade de indicação do NIF em todas as operações que envolvam a emissão de faturas, independentemente, pois, do setor de atividade a que diga respeito o bem ou serviço adquirido e de por essa via se estar ou não a obter algum tipo de vantagem ou incentivo fiscal.

Em rigor são dois os aspetos em que a petição vai além do legalmente estatuído: o da obrigatoriedade da comunicação do NIF à Autoridade Tributária e Aduaneira e o do registo centralizado da informação no Ministério das Finanças.
Note-se que a informação em causa revela muitos aspetos da vida privada dos contribuintes, mesmo não abrangendo a especificação do bem ou serviço adquirido: o tipo de estabelecimento frequentado, a localização em determinado momento, integrando por isso a categoria dos dados sensíveis, merecedores de uma proteção reforçada nos termos definidos na Constituição da República Portuguesa (artigo 35.º, n.º 3) e na LPDP (artigo 7.º).

A este propósito, importa salientar o seguinte:

No Parecer n.º 44/2012[3], emitido no decurso do processo legislativo que culminou com a publicação do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto (alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio) a CNPD, embora salientando o impacto que a transmissão de informações relativas aos serviços adquiridos por contribuintes singulares pode comportar para a privacidade, entendeu, após ponderação dos direitos e interesses em causa, que tal operação poderia ser tida como admissível. Tal juízo assentou na ideia de que os contribuintes indicavam voluntariamente o seu NIF com a intenção de obter um determinado

[3] Disponível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_44_2012.pdf

27

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

incentivo fiscal; por outras palavras, o tratamento de dados pessoais previsto na lei pressupõe o próprio consentimento do contribuinte titular dos dados.

Portanto, afastou-se a hipótese de as pessoas singulares serem obrigadas a fornecer o seu NIF à Autoridade Tributária e Aduaneira, bem como a possibilidade de esta entidade coligir centralmente dados segregados dos consumos dos contribuintes singulares.

E citando uma passagem do referido Parecer: "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 posição assumida pela CNPD naquele Parecer veio a merecer a concordância do legislador.

Entretanto, o artigo 78.º-B da Lei n.º 82.º-E/2014, de 31 de dezembro, consagrou a disponibilização dos dados de faturação para além de certas áreas de atividade, passando a ser essa a condição para o acesso aos benefícios fiscais legalmente previstos. Mesmo nesta solução legal, mais extensa e com implicações diferentes na esfera jurídica dos contribuintes, não se prevê a obrigatoriedade de indicação do NIF do contribuinte adquirente do bem ou serviço e, com isso, dos restantes dados de faturação. A opção legislativa foi a de reconhecer ainda um espaço de autonomia ao titular dos dados quanto ao destino dessa informação: se quer ou não que a mesma seja comunicada à AT, renunciando, em caso negativo, aos direitos (aos benefícios fiscais) reconhecidos por lei.

Ir mais longe do que o que atualmente estatui o ordenamento jurídico português é sacrificar a esfera de privacidade do cidadão muito para além do necessário para as finalidades de tributação. Com efeito, os contribuintes prestadores de serviços e as empresas que têm por atividade a alienação de bens são já obrigados, em qualquer caso, i.e., independentemente da indicação do NIF pelo adquirente, a comunicar os dados de faturação à AT; tornar obrigatória a identificação do adquirente não é, objetivamente, necessário para a tributação do IVA. E essa identificação e comunicação à AT não é necessária para prevenir uma

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

situação de evasão fiscal por parte das empresas, porque a obrigatoriedade de faturação já existe.

Pretender a exposição da vida privada dos contribuintes adquirentes – dando a conhecer à AT o estabelecimento onde se adquirem os bens e serviços ao longo de um dia, todos os dias – com a finalidade de combater a evasão fiscal não só não se revela necessário para prevenir a evasão por parte das empresas alienantes, como é excessivo, por aniquilar a privacidade dos cidadãos perante o Estado no que diz respeito a todos os seus consumos. E se é certo que o interesse público associado ao combate ao crime de evasão fiscal merece proteção na nossa ordem jurídica, também é certo que o mesmo não pode ser prosseguido com o sacrifício completo de direitos fundamentais dos cidadãos, como sucede com o direito ao respeito pela vida privada e com o direito à proteção de dados pessoais (artigos 26.º, n.º 1, e 35.º da Constituição da República Portuguesa).

Assim, a CNPD entende que a alteração legislativa exposta na Petição implicaria a restrição desnecessária e excessiva dos direitos fundamentais dos cidadãos, em violação do princípio da proporcionalidade (cf. n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).

3. Conclusão

Face ao exposto, a CNPD entende que a matéria constante da Petição n.º 178/XIII/1ª não se mostra conforme aos princípios e normas de proteção de dados e não justifica a adoção de qualquer medida por parte da Assembleia da República.

É este o sentido do nosso parecer.

Lisboa, 29 de dezembro de 2016

A vogal, que relatou,

(Helena Delgado António)