

## PARECER/2020/67

### I. Pedido

O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que «define, para efeitos do n.º 7 do artigo 2.º e do artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na sua redação atual, os campos de dados do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade, bem como os respetivos procedimentos a adotar».

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.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 artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

O pedido vem instruído, não apenas com os diplomas legislativos e regulamentares pertinentes, mas também com uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados – intitulada Análise de Impacto de Privacidade (PIA) Projeto: SAF-T/IES –, facto que se assinala como muito positivo, em especial por ser o primeiro projeto de diploma legislativo instruído em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

A apreciação da CNPD cinge-se às normas que preveem ou regulam tratamentos de dados pessoais.

### II. Apreciação

O Projeto de Decreto-Lei em apreço para regulamentar o regime introduzido pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, no Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro. Com efeito, depois de o Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, ter alterado o Decreto-Lei n.º 8/2007, fazendo depender o cumprimento das obrigações agregadas com a apresentação da Informação Empresarial Simplificada (IES) da submissão prévia, à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT),

relativo à contabilidade, aquela Lei veio estabelecer regras que garantissem que a AT não acedia a informação desnecessária ou excessiva em relação às finalidades visadas com essa submissão.

Deste modo, introduziu no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, o dever de se excluir previamente à submissão *«os campos de dados do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT), relativo à contabilidade, que sejam de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito do objeto do presente diploma, designadamente dados que possam por em causa deveres de sigilo a que, legal ou contratualmente, os sujeitos passivos se encontrem obrigados.»* E remeteu para decreto-lei a definição dos campos de dados do referido ficheiro e os procedimentos a adotar.

É, pois, ao abrigo desse aditamento ao Decreto-Lei n.º 8/2007, previsto na Lei n.º 119/2019, que o presente Projeto vem regulamentar os campos de dados e os procedimentos a adotar nesse processo de submissão do Ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade<sup>1</sup>. Sendo certo que a informação contida no referido ficheiro quando referente a pessoas singulares, porque estas estão identificadas direta ou indiretamente, corresponde ao conceito de dados pessoais nos termos da alínea 1) do artigo 4.º do RGPD, o acesso pela AT ao referido ficheiro constitui um tratamento de dados pessoais que tem de observar os princípios consagrados no artigo 5.º do RGPD, máxime o princípio da minimização dos dados pessoais (cf. alínea c) do n.º 1 do referido artigo).

Acrescenta-se que o ficheiro em causa congrega informação pessoal, sobretudo a relativa a clientes que sejam pessoas singulares, reveladora de importantes dimensões da vida privada, podendo até envolver dados especialmente sensíveis, como sejam os relativos à saúde contidos 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). Se não se discute a necessidade de acesso pela AT a dados pessoais constantes das faturas em sede de atividade inspetiva, já no exercício das funções de liquidação de impostos e com o objetivo de simplificação do cumprimento das obrigações fiscais, esse acesso não se revela imprescindível e é, manifestamente, excessivo.

---

<sup>1</sup> Conforme é explicado numa nota informativa que acompanha o pedido de parecer, «[c]ontrariamente a um outro ficheiro conhecido como SAF-T de faturação, que é enviado mensalmente à AT, este ficheiro só será enviado pelo contribuinte quando solicitado pela AT para efeitos de realização de procedimentos inspetivos. Trata-se de um ficheiro mais elaborado do que o SAF-T de faturação, contendo outro tipo de informação».



Sem se questionar a bondade dos objetivos visados com a lei que o presente Projeto de diploma visa regulamentar, na perspetiva da tutela dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, aqueles só podem ser prosseguidos se e na medida em que não impliquem o acesso desnecessário ou excessivo de dados pessoais relativos à vida privada daqueles com quem o sujeito passivo, no contexto da sua atividade económica ou profissional, interage. É o que decorre do princípio da proporcionalidade consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Vejamos em que termos o Projeto procura assegurar o equilíbrio entre os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados e o interesse público fiscal, à luz deste princípio.

1. Começando pela análise dos campos de dados, elencados no anexo previsto no artigo 2.º do Projeto, assinala-se que os conceitos constantes do n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007 são tão imprecisos que se afiguram muito pouco úteis na delimitação da informação pertinente: *«dados [...] de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito do objeto do presente diploma»*.

De todo o modo, importa sublinhar que o mecanismo de descaracterização dos campos de dados «de menor relevância ou de desproporcionalidade» previsto e regulado no Projeto, enquanto mecanismo de pseudonimização de dados pessoais, afigura-se adequado à finalidade visada de garantir que da submissão do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, não resulte um tratamento de dados pela AT desnecessário e excessivo na vida privada das pessoas.

Com efeito, nos termos do anexo, há informação relativa aos clientes e fornecedores, a qual, quando estes sejam a pessoas singulares, corresponde a dados pessoais pseudonimizados, uma vez que os mesmos não estão diretamente identificados (é-lhes atribuído um código), mas são identificáveis com recurso a informações suplementares (cf. alínea 5) do artigo 4.º do RGPD). A informação elencada no anexo é, nessa perspetiva, adequada aos objetivos visados pelo diploma legal.

2. No que diz respeito à solução procedimental encontrada no presente Projeto para garantir que a AT não aceda a mais dados do que os estritamente necessários para a verificação



das obrigações englobadas pela IES, ela corresponde a uma faculdade reconhecida ao sujeito passivo de ocultar os dados não pertinentes ou excessivos, por via de um mecanismo de «descaracterização dos campos relativos a descrições e dados pessoais» (encriptação) a cargo de uma terceira entidade – Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. (INCM).

Esta solução apresenta-se, desde logo, em contradição com o prescrito pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, no n.º 6 do artigo 2.º, introduzido pela Lei n.º 119/2019. Na verdade, aquela lei impõe um *dever de exclusão* de dados «de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito do objeto do presente diploma», enquanto o presente Projeto faz depender da vontade do sujeito passivo a decisão de os excluir ou não, o que é especialmente surpreendente quando os dados pessoais dizem sobretudo respeito a terceiros (*v.g.*, fornecedores e clientes). Não se trata, pois, de remeter para a vontade ou consentimento do titular dos dados pessoais a legitimação do acesso aos dados pela AT, mas de deixar ao critério de um sujeito jurídico (o contribuinte) a decisão sobre se os dados pessoais de terceiros são comunicados à AT.

Acresce que a opção deixada a cargo do sujeito passivo não é, em rigor, neutra para este, porquanto o processo de descaracterização dos campos de dados no ficheiro implica a contratação de um serviço da INCM, o qual terá um custo que, como decorre do Projeto, tem de ser suportado pelo sujeito passivo. Apesar de a CNPD desconhecer o custo dessa operação, admite que o mesmo possa pesar na decisão de proteção efetiva de dados pessoais, fator especialmente relevante quando em causa está, como se referiu, a disponibilização de informação sobre terceiros.

Nestes termos, a solução prevista no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 5.º do Projeto, contraria o disposto no n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, na redação dada pela Lei n.º 119/2019, ao reconhecer como *opcional* a operação de encriptação ou descaracterização dos campos de dados que não são necessários ou são excessivos – ou, para usar os conceitos legais, são considerados «de menor relevância ou de desproporcionalidade» –, quando o diploma legal que o Projeto pretende regulamentar impõe o *dever de exclusão* desses dados.

Mais, a solução do Projeto viola o RGPD, ao admitir a comunicação à AT (e o subsequente acesso) de mais dados pessoais do que os necessários ao cumprimento da finalidade visada por este diploma.

3. Com efeito, sempre que essa descaracterização dos dados pessoais de terceiros (fornecedores e clientes) não ocorra, por opção do sujeito passivo, a AT acede objetivamente a mais dados pessoais do que os necessários, em violação do princípio da minimização dos dados pessoais (cf. alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD).

Importa aqui reiterar a natureza sensível de parte da informação aqui em causa (como aliás a própria AT reconhece na avaliação de impacto que realizou), sobretudo quando relativa aos clientes, a qual além de abranger dados relativos à vida privada, pode ainda estar sujeita a um regime especial de proteção (cf. n.º 1 do artigo 9.º do RGPD) e à especial proteção de deveres legais de sigilo, como sucede com a informação de saúde contida nas faturas relativas à prestação de consultas, cuidados médicos ou de realização de exames de diagnóstico.

Paralelamente, não está a ser respeitado a obrigação de assegurar a proteção de dados por defeito, imposta pelo artigo 25.º do RGPD. Ao contrário: por defeito (em caso de inércia do sujeito passivo), a AT recebe todo os dados constantes do ficheiro submetido, que são muito mais do que aqueles que precisa para as finalidades visadas e, portanto, muito mais do que os que pode conhecer.

Para mitigar este impacto sobre a vida privada, prevê-se no Projeto (nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º) o dever de a AT eliminar das suas bases de dados a «*informação de detalhe*» recebida, após a sua validação e subsequente agregação por taxonomia, especificando-se que a AT não a pode utilizar para emitir alertas, divergências, autos de notícia ou seleção de contribuintes para inspeção.

Embora não seja definido no Projeto de diploma o conceito de *informação de detalhe*, ele parece abranger a informação “a mais” que seja comunicada quando se submete o ficheiro SAF-T sem descaracterização (“a mais” por reporte à informação que deve ser dada a conhecer à AT, conforme decorre do anexo ao presente Projeto). O que significa que a AT efetivamente recebe e acede a dados pessoais e outra informação de que não necessita para a finalidade visada, em clara contradição com o objetivo subjacente à imposição legal de exclusão de tais dados previamente à submissão do ficheiro. Pelo que aquelas medidas não são aptas a cumprir o disposto no n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007.

Assim, se a lei pretende reconhecer ao sujeito passivo a faculdade de optar por submeter o ficheiro sem descaracterização, então recai sobre a AT, enquanto responsável pelo tratamento em que se traduz o acesso aos dados pessoais comunicados, a obrigação de



garantir a proteção de dados por defeito e desde a conceção, máxime, de garantir que não acede a mais dados do que aqueles que precisa conhecer. Nessa medida, para as situações em que o ficheiro seja submetido sem descaracterização, e sob pena de violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 25.º do RGPD, tem de ser previsto neste Projeto um mecanismo na AT que exclua, como impõe a lei, os dados considerados *de menor relevância ou de desproporcionalidade* face ao âmbito do objeto do diploma legal, de acordo com o anexo ao presente Projeto.

4. Os ficheiros SAF-T relativos à contabilidade são conservados por um período de 15 anos, limitando-se a disponibilização do seu conteúdo em base de dados da AT ao procedimento inspetivo e após notificação do início do mesmo (cf. n.º 1 do artigo 5.º e artigo 7.º do Projeto). E isto independentemente de estarem ou não descaracterizados.

No caso de ter sido aplicado o mecanismo de descaracterização, no âmbito do procedimento inspetivo, a AT pode solicitar a chave de acesso à INCM, para reversão desse processo, o que não suscita reservas do ponto de vista de proteção de dados, considerando a finalidade do procedimento inspetivo. No caso de o sujeito passivo não ter optado pelo mecanismo da descaracterização, recai sobre a AT a obrigação de demonstração de que a utilização dos dados se restringe aos procedimentos inspetivos.

Assinale-se, contudo, que o prazo de conservação definido no Projeto não encontra suporte em nenhum dos documentos que o acompanha neste procedimento de consulta. Em especial, na avaliação de impacto apresentada esse prazo é apenas afirmado, sem se demonstrar, nessa que é a sede própria, a adequação e necessidade do período fixado. A função da avaliação de impacto é precisamente a de demonstrar, quanto ao período de conservação, o cumprimento do *princípio da limitação da conservação ao período necessário* para as finalidades tratadas, estatuído na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Considerando os prazos-regra de prescrição, fica por explicar a solução encontrada, pelo que não se pode concluir pelo respeito pelo princípio da limitação da conservação.

### III. Conclusão

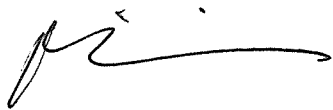
Considerando que, em respeito pelo princípio da proporcionalidade, a lei só pode legitimar o acesso pela AT aos dados pessoais, contidos no ficheiro SAF-T (PT) relativo à

contabilidade, necessários à prossecução das finalidades visadas com a apresentação da Informação Empresarial Simplificada, e que o referido ficheiro contém uma grande quantidade de informação pessoal, reveladora de importantes dimensões da vida privada (podendo até envolver dados especialmente sensíveis e sujeitos a dever legal de sigilo, como sejam os relativos à saúde dos clientes contidos nas faturas relativas à prestação de consultas ou a exames de diagnóstico), a CNPD entende que:

1. O mecanismo de descaracterização dos campos de dados «de menor relevância ou de desproporcionalidade» previsto e regulado no Projeto, enquanto mecanismo de pseudonimização de dados pessoais, afigura-se adequado à finalidade visada de garantir que da submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade não resulte um impacto desnecessário e excessivo na vida privada das pessoas;
2. Porém, a solução vertida no artigo 5.º, n.º 3, do Projeto de Decreto-Lei, contraria o disposto no n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, ao reconhecer como *opcional* a descaracterização dos campos de dados que não são necessários ou são excessivos, quando o diploma legal que o Projeto pretende regulamentar impõe o *dever de exclusão* desses dados;
3. Essa possibilidade de, por vontade de um sujeito passivo, a AT aceder a dados pessoais de outras pessoas (fornecedores e clientes), quando os mesmos não são necessários para as finalidades visadas com a submissão do ficheiro:
  - i. Não garante a tutela dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais;
  - ii. Viola o princípio da minimização dos dados pessoais (cf. alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD); e
  - iii. Contraria a obrigação de proteção de dados pessoais por defeito, imposta pelo artigo 25.º do RGPD.
4. Nessa medida, e sob pena de violação da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 25.º do RGPD, tem de ser previsto e implementado um mecanismo na AT que exclua, como impõe a lei, os dados considerados *de menor relevância ou de*

*desproporcionalidade* face ao âmbito do objeto do presente diploma, de acordo com o anexo ao presente Projeto.

Lisboa, 15 de junho de 2020

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a long horizontal stroke.

Filipa Calvão (Presidente, que relatou)