



# REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE SECRETÁRIO DE ESTADO  
ADJUNTO E DOS ASSUNTOS  
PARLAMENTARES

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão de  
Orçamento, Finanças e Modernização  
Administrativa  
Deputada Teresa Leal Coelho

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: 2065 ENT.: 3358 PROC. Nº:	12/07/2019

**ASSUNTO:** Envio de documentação no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 180/XIII/4.ª (Governo) - Alteração de diversos códigos fiscais

Encarrega-me o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares de enviar, conforme solicitado pelo Gabinete do Senhor Ministro das Finanças, documentação que densifica o novo regime de submissão de dados inerente à medida de simplificação do pré-preenchimento da IES/DA.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

## NOTA

### **Assunto: *Follow Up* – Após COFMA - Simplificação da IES/DA – SAF-T da contabilidade**

#### **I- Introdução**

No âmbito dos trabalhos de especialidade da PL 180/XIII/4.<sup>a</sup> foram aprovadas, no passado dia 3 de julho, por unanimidade da COFMA, duas alterações ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, através do aditamento dos art.ºs 18.º-A e 18.º-B, nos seguintes termos:

#### Artigo 18.º-A

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1- [...]

2- [...]

3- [...]

4- [...]

5- [...]

6- No processo de submissão prévia a que se refere o número anterior, devem ser excluídos, previamente à submissão, os campos de dados do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT), relativo à contabilidade, que sejam considerados de menos relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e 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.

7 – Para efeitos dos números anteriores e demais artigos do presente diploma, os campos de dados do ficheiro normalizado SAF-T (PT, relativo à contabilidade, e os procedimentos a adotar, são definidos por decreto-lei.

8- Para efeitos contraordenacionais, a obrigação de entrega da IES/DA constitui uma obrigação distinta da submissão e validação do ficheiro normalizado referido nos números anteriores.

Artigo 18.º-B

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro

É aditado ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na sua redação atual, o artigo 10.º-A com a seguinte redação:

«Artigo 10.º-A

Regulamentação prévia necessária à entrega do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade

A obrigação de entrega do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, devidamente expurgado, prevista nos artigos anteriores, está dependente da prévia publicação do decreto-lei previsto no n.º 7 do artigo 2.º.»»

Estas alterações têm como principal consequência a descaracterização na origem (pelo contribuinte) dos dados de menor relevância que constem do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, garantindo a confidencialidade dos dados e a proporcionalidade da medida de simplificação aprovada pelo Governo. Neste sentido importa desde já desenvolver as diligências necessárias à conceção de um modelo de submissão de dados que assegure o cumprimento da legislação em vigor, bem como dar continuidade ao processo de discussão alargada de implementação operacional desta medida de simplificação.

Nesse sentido, a presente Nota visa, de forma sucinta, enquadrar e explanar uma proposta de modelo de submissão.

## **II- Enquadramento**

A necessidade de comunicação do ficheiro SAF-T da contabilidade, de forma integral, visa garantir a fiabilidade, uniformidade e coerência dos dados das empresas, conduzindo assim a uma maior equidade, transparência e coerência da informação estatística e da Base de Dados de Contas Anuais (BDCA), já que a validação do ficheiro SAF-T, a elaboração do Balanço e da Demonstração de Resultados e a elaboração do ficheiro resumo por Taxonomias, são efetuados através de uma estrutura centralizada e única para todos os obrigados.

A submissão de um ficheiro SAF-T resumido, não garante a integridade dos registos nem a uniformidade do reporte, porquanto se trata de um ficheiro de texto, editável e ajustável por parte dos operadores económicos que assim o entenderem, gerando uma enorme falta de equidade, fiabilidade e transparência

das contas das empresas, que em nada altera, enriquece ou simplifica o processo atualmente existente neste âmbito.

O desenvolvimento de regras de validação e sumarização do ficheiro SAF-T do lado dos operadores económicos, para além de implicar um significativo aumento de custos de contexto ao nível das infraestruturas, capacidade de processamento e desenvolvimento das necessárias regras de validação e sumarização do ficheiro SAF-T, potencia a existência de erros, pois estaremos perante uma multiplicidade de soluções informáticas que terão de efetuar essas implementações complexas que, pela experiência adquirida do lado da AT, serão objeto de um grande número de erros de difícil deteção e validação pelos diversos produtores de software.

A submissão da IES nos moldes atuais, já pressupõe essa sumarização por parte dos operadores económicos aquando do seu preenchimento e o que se verifica é a incoerência e falta de fiabilidade dos dados reportados.

De facto, hoje é possível preencher uma IES sem ter um único registo contabilístico efetuado num programa de contabilidade. Muitas vezes, os registos são efetuados nos programas, mas o encerramento das contas é efetuado através de ficheiros excel, sendo a abertura dos períodos posteriores, efetuada com base em registos manuais, que têm potenciado discrepâncias entre os saldos finais de um ano e os saldos iniciais do ano seguinte.

Com este novo processo, são dadas maiores garantias da qualidade dos registos para todos os destinatários da informação.

Por outro lado, este processo vem potenciar uma verdadeira transformação digital por parte dos contabilistas certificados, que passam assim a focar-se no momento do registo, a que deverão dedicar um maior detalhe e celeridade, como oportunidade de obter informação de gestão útil e atempada para os operadores económicos e não apenas para efeitos de cumprimento de obrigações fiscais.

Contudo, este processo tem sido objeto de alguma controvérsia e, em algumas circunstâncias, de alguma desinformação. A título de exemplo, importa referir que o prazo de registo de documentos consta quer do código do IVA desde 1986, quer do código do IRC desde 1989, sem esquecer as obrigações decorrentes do Código das Sociedades Comerciais. Importa ainda referir que, a Base de Dados de Contas Anuais (BDCA) já torna públicas as margens, os saldos bancários, as dívidas, a massa salarial, os índices de rentabilidade e outros indicadores económico-financeiros. Também o SAF-T da contabilidade, não

contém qualquer informação relativa a cidadãos que não seja já conhecida legalmente pela AT através do sistema e-Fatura.

Assim, importa encontrar uma solução que dê resposta às necessidades de informação fiável por parte das entidades destinatárias da IES que são, não apenas o Grupo IES (AT, BdP, INE e IRN), mas todas as restantes entidades que utilizam a informação da BDCA e outros utilizadores como entidades que aprovam financiamentos, subsídios, subvenções, etc. e ainda, que mitigue todas as questões que estiveram na génese da alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 janeiro, no âmbito da discussão na Assembleia da República, durante os trabalhos em especialidade da PL n.º 180/XIII/4.<sup>a</sup>.

### **III- Modelo proposto**

Em face das necessidades de fiabilidade, uniformidade e coerência da informação contabilística reportada por parte das empresas e tendo presente o princípio da proporcionalidade e as necessárias garantias dos contribuintes, propõe-se um modelo que seja suficientemente flexível e que garanta as diferentes necessidades dos intervenientes, criando uma solução opcional para o contribuinte que não aumente os custos de contexto já incorridos.

- **Opção 1 – Solução sem qualquer aumento de custos de contexto, que garante a não utilização da informação de detalhe por parte da AT, fora do contexto de um procedimento inspetivo**

Para os contribuintes que não pretendem aumentar os seus custos de contexto mas que pretendam, em simultâneo, garantir que a AT não irá aceder ao detalhe da informação, serão dadas garantias adicionais, que ficarão consagradas num artigo do Decreto-Lei, que impedem a disponibilização e utilização por parte da AT dos Ficheiros SAF-T com todo o seu detalhe, exceto no âmbito de um procedimento inspetivo.

Assim, após a sua validação e agregação por taxonomia, os dados relativos aos detalhes dos ficheiros SAF-T deverão ser eliminados das Bases de dados da AT, ficando os ficheiros SAF-T submetidos em formato xml, comprimidos (zipados) armazenados nesse formato, só podendo ser disponibilizado o seu conteúdo em base de dados, no âmbito de um procedimento inspetivo promovido pela AT, após a notificação da respetiva Carta-Aviso.

Deste modo, a AT não poderá utilizar a informação de detalhe para emitir alertas, divergências, autos de notícia ou seleção de contribuintes para inspeção, pois o detalhe desta informação não poderá sequer ficar disponível para consulta ou para utilização aplicacional. A AT apenas poderá utilizar a mesma informação que será disponibilizada ao BdP e ao INE, ou seja, o ficheiro SAF-T agregado por taxonomias.

- **Opção 2 – Solução que garante a encriptação da informação relativa a descrições**

Sendo certo que não é possível eliminar quaisquer campos do ficheiro SAF-T, pois isso, por si só, violaria a integridade do próprio ficheiro e inviabilizaria quaisquer validações e a garantia da fiabilidade, integridade e coerência do ficheiro, importa encontrar uma solução que garanta que a AT não acede aos detalhes que possam de alguma forma identificar nomes de contas ou descrições de movimentos.

Assim, propõe-se uma solução que permita a encriptação, por parte dos softwares de contabilidade (pelo contribuinte), aquando da geração do ficheiro SAF-T da contabilidade para efeitos de submissão da IES, dos campos relativos a “descrição” do Ficheiro SAF-T da Contabilidade.

Para que esta solução possa funcionar, com garantias para todos os intervenientes, propõe-se uma abordagem inovadora, com a intervenção de uma entidade independente (por exemplo, a INCM), que será responsável por gerar, disponibilizar e armazenar a chave de encriptação.

Assim, no momento da geração do ficheiro SAF-T da contabilidade para efeitos de submissão no contexto da IES, de forma transparente para o contabilista certificado, seria invocado pelo próprio software um serviço (*webservice*), que comunicaria automaticamente com a entidade independente, transmitindo-lhe apenas o número de contribuinte que consta no ficheiro, para que esta entidade gerasse, devolvesse e armazenasse, a respetiva chave de encriptação.

A existência de uma entidade independente, funcionaria como um cofre que garante o acesso ao ficheiro de forma integral, que será determinante para a AT no caso de pretender efetuar um procedimento inspetivo. Naturalmente que, no âmbito de um procedimento inspetivo, a AT não irá solicitar novo ficheiro, até porque correrá o risco de receber um ficheiro diferente do que recebeu no âmbito da IES e que serviu de base ao depósito legal de contas e reporte estatístico nacional e internacional. Por esse facto, a AT com o envio da carta-aviso, solicitará ao contribuinte a respetiva autorização para aceder de forma automática à chave de desencriptação do ficheiro. No caso de o contribuinte não colaborar e não autorizar voluntariamente esse acesso, terão de ser desencadeados mecanismos semelhantes ao mecanismo da derrogação do sigilo bancário, para que a AT possa, numa circunstância de não colaboração do sujeito passivo, aceder à chave de desencriptação junto da entidade terceira, sem a autorização deste (designado mecanismo “*break the glass*”).

Este modelo é também uma garantia de segurança adicional, quer para os contabilistas certificados, quer para as empresas, designadamente em caso de litígio ou mudança de contabilista, o acesso à contabilidade e aos registos contabilísticos, fica assegurado.

Com estas duas soluções, opcionais para os sujeitos passivos, considera-se estarem acauteladas todas as questões suscitadas, sendo dadas as necessárias garantias aos contribuintes que a AT não poderá utilizar a informação de detalhe, fora do contexto do procedimento inspetivo.

Note-se que a opção 1 é sempre cumulativa com a opção 2, isto é, ainda que o sujeito passivo opte por não encriptar as descrições do ficheiro SAF-T, a AT não poderá ter disponível para consulta ou para utilização aplicacional, fora de um contexto de procedimento inspetivo, informação de detalhe que extravase a mesma informação que será disponibilizada ao BdP e ao INE, ou seja, o ficheiro SAF-T agregado por taxonomias.

**Em resumo**, o modelo de submissão proposto apresenta as seguintes características principais:

1. A encriptação dos campos de dados não relevantes é realizada na origem (pelo contribuinte);
2. O contribuinte tem opção de submeter a totalidade do ficheiro SAF-T sem encriptação, evitando os custos de contexto inerentes a esse procedimento;
3. A chave de desencriptação é guardada por entidade terceira, estando disponível à AT apenas em sede de procedimento inspetivo;
4. Fica estabelecida uma norma que impede a utilização dos dados para fins alheios ao âmbito e objeto dos diplomas aplicáveis, exceto quando estejam em causa procedimentos inspetivos;
5. Existe uma garantia adicional para os contribuintes assegurando-se o acesso à contabilidade e aos registos contabilísticos, em particular em casos de litígio ou mudança de contabilista.

Importa salientar, por último, que o modelo de submissão de dados ora descrito será submetido a parecer prévio da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD).

11 de julho de 2019