

Projeto de Lei 655/XIV/2

Parecer de um grupo de contabilistas

Este texto é uma adaptação de um outro que tinha sido **elaborado em agosto de 2019**, altura em que aguardávamos a publicação do diploma legal, tal como estava previsto na Proposta de Lei, que se concretizou na Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro. **No essencial, o texto permanece atual.**

O SAF-T da contabilidade

Um contributo para a sua melhoria

O SAF-T (*Standard Audit File for Tax Purposes*), como o próprio nome indica, é um ficheiro que serve os interesses da Autoridade Tributária (AT), permitindo fazer auditoria fiscal. A obrigação das empresas começou por ser de registo, validação e guarda. Este ficheiro só seria enviado à AT a seu pedido e em circunstâncias que o justificassem, nos termos da legislação tributária em vigor, que inclui o direito à defesa e à restrição no uso da informação. A atual estrutura dos dados deste ficheiro foi definida na [Portaria n.º 302/2016](#), de 2 de dezembro.

O [Decreto-Lei n.º 87/2018](#), de 31 de outubro e a [Portaria n.º 31/2019](#), de 24 de janeiro, vieram estabelecer a obrigação do envio deste ficheiro, de uma forma sistemática e generalizada, a todas as empresas, tornando, ainda, dependente deste procedimento o cumprimento de outra obrigação: o envio da declaração anual de informação empresarial (IES). Esta legislação originou várias manifestações de crítica e de oposição por parte de cidadãos, através de diversas iniciativas¹, que contribuíram para que a obrigação ficasse suspensa com a inclusão dos artigos 18.º-A e 18.º-B na [Proposta de Lei n.º 180/XIII](#) (que deu origem à Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro).

As principais críticas ao envio generalizado do ficheiro SAF-T são as seguintes:

1. A ideologia subjacente a este procedimento é socialmente inadmissível

O ficheiro SAF-T contém informação privada sobre a vida económica e financeira das empresas e dos seus trabalhadores, tais como: contas correntes de clientes e de fornecedores, extratos bancários, margens de rentabilidade, salários e dados da relação laboral. Por exemplo, fica registada no ficheiro toda a atividade da pessoa responsável pelos lançamentos contabilísticos, incluindo o seu nome e o momento (ano/mês/dia/hora/minuto/segundo) em que cada lançamento foi feito. O Estado adota, assim, uma atitude de suspeição em relação a todas as empresas e a todos os contabilistas certificados responsáveis pela execução das contabilidades, que é incompatível com os normais princípios de cidadania.

¹ Salienta-se a petição pública iniciada por uma associação de contabilistas, a posição assumida por algumas associações empresariais, a carta aberta ao SEAF apresentada por um grupo de contabilistas e outros profissionais e a audição na Assembleia da República de vários grupos de contabilistas.

A AT revela uma obsessão doentia em tudo querer saber e tudo querer controlar, com **a falsa desculpa de querer simplificar o preenchimento da IES** e melhorar o combate à fraude e evasão fiscal, quando facilmente se percebe que mais não se pretende do que arrecadar mais e mais receita fiscal, desvalorizando o facto de **a minúcia dos dados pretendida constitui uma devassa completa de muita informação privada**, num contexto totalmente **desproporcional** em relação aos objetivos. Por outro lado, o envio deste ficheiro de forma sistemática **não aumenta o combate à fraude e evasão fiscal**, dado que a AT tem todos os meios para o fazer, bastando, para isso, proceder às inspeções que entenda realizar, conforme a lei em vigor, tendo, nesse caso, acesso ao ficheiro SAF-T que os contribuintes com contabilidade organizada já estão obrigados a produzir desde 2008 (Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março). Podemos concluir, portanto, que, com **a desculpa da existência de evasão fiscal em termos abstratos**, esta legislação cria mais obrigações a todas as empresas, **perpetuando a máxima de “penalizar mais quem já cumpre”**.

Na conferência organizada pela Ordem dos Contabilistas Certificados a **8 de janeiro de 2019**, o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, **Dr. António Mendonça Mendes**, foi claro quanto às **intenções da Autoridade Tributária**. Apesar de **90% dos sujeitos passivos serem cumpridores**, tal como referiu, a AT **iria fazer fiscalizações por defeito** a todo o universo de contribuintes. Ora, tal procedimento irá principalmente sobre os cumpridores, **deixando de lado aqueles que, por norma, já estão fora do sistema**.

Nessa mesma sessão, **a Sr.ª Dr.ª Helena Borges, diretora da AT**, assumiu, igualmente, que a **ideia era deixar de fazer fiscalizações presenciais**, pretensamente libertando os sujeitos passivos e os contabilistas **do “incómodo” da presença física** dos inspetores tributários. Digamos que se saciava, assim, uma dúvida que a Senhora Deputada do Bloco de Esquerda, **Mariana Mortágua**, quando em julho do ano passado, num debate sobre o Relatório do Combate à Fraude e Evasões Fiscais, **constatava a redução de acções inspetivas**. Na verdade, este procedimento a Autoridade Tributária **passará a incomodar muito mais, com assuntos de lana caprina, motivados por pseudo-divergências**, de que daremos alguns exemplos no ponto seguinte, tal como tem vindo a acontecer **com outros “tratamentos informatizados” de dados normais, corretos e inócuos** que são comunicados à AT.

Lembramos que está, também, **na forja um terceiro SAF-T para os recursos humanos**, com a agravante de este poder conter dados biométricos dos trabalhadores, dados de saúde (anexo da medicina no trabalho do relatório único), assiduidade, absentismos, greves, participações sindicais, etc. **Juntando os três SAF-T** (faturação, contabilidade e recursos humanos), estaremos na presença de um autêntico *BIG-BROTHER* fiscal!

2. O procedimento é complicativo

A submissão do SAF-T da contabilidade tem sido apresentada como um processo de simplificação das obrigações declarativas, na medida em que permite o preenchimento automático de vários campos da IES. Esta afirmação não faz sentido, visto que os dados contabilísticos da IES já são preenchidos automaticamente pelos programas de contabilidade. Na realidade, com estas alterações legislativas, **o processo fica muito mais complicado**. Por um lado, uma obrigação que existia (envio da IES, até 15 de julho) **foi transformada em duas, a cumprir em prazos distintos (envio do ficheiro em abril e da IES em julho)**. Em segundo

lugar, ficando **o envio da IES dependente da validação do ficheiro SAF-T** por parte da AT, as entidades a isso obrigadas **correm o risco de se ver incapazes** de cumprir a segunda obrigação, a qual inclui a necessária prestação pública e registo das suas contas e o envio de informação estatística para diferentes entidades. De facto, a validação do ficheiro afigura-se nos **uma operação tecnicamente muito difícil**, dada a complexidade das regras da sua elaboração e a enorme quantidade de dados envolvidos. E é intolerável que **uma lei obrigue uma entidade a incumprir um dever só porque não conseguiu cumprir outro dever totalmente distinto**.

Além disso, tem vindo a **aumentar o grau de exigência** na quantidade de informação, muita dela **redundante**, e na forma do seu registo, em aspetos que **não são exigidos pelas normas contabilísticas nem pelos códigos fiscais**, como o registo fatura a fatura, a indicação das datas de documentos que já são do conhecimento da AT, a constituição de conta corrente ou a associação do movimento a números de identificação fiscal. Estas obrigações, a manterem-se, complicam, de forma relevante, os registos na contabilidade, com o aumento dos correspondentes custos.

Tudo isto contraria os objetivos da [Diretiva 2013/34/EU](#), de 26 de junho, que foi transposta, em termos contabilísticos, para o enquadramento nacional pelo [Decreto-Lei n.º 98/2015](#), de 2 de junho, que procedeu à reformulação do SNC. Atente-se, por exemplo, no considerando n.º 4 da diretiva, quando afirma que *“a legislação contabilística da União precisa de encontrar um equilíbrio adequado entre os interesses dos destinatários das demonstrações financeiras e o interesse das empresas em não serem indevidamente sobrecarregadas com requisitos de divulgação”*.

Apesar de esta obrigação ter sido projetada para entrar em vigor relativamente ao exercício de 2017, têm **surgidos sucessivos** adiamentos e as alterações aprovados no Parlamento, no âmbito da Proposta de Lei 180/XII, não são a única causa desses adiamentos. Eles resultam, em grande medida, do facto de **a AT ter estado a trabalhar “à vista”**, divulgando passos importantes a **conta-gotas**, com o cúmulo de, ainda hoje, **não existir um validador oficial que permita que cada utilizador possa ir ajustando as suas configurações às exigências do SAF-T**, mais a mais quando muitas **dessas exigências não passarem, ainda, do conhecimento dos bastidores**.

A questão tem a ver com o **elevado número de “validações” que a AT insiste em implementar**, sem se entender muito bem o alcance da sua exigência, visto que não pretendem apenas a verificação da normalidade tributária. Algumas destas validações **assentam em regras absurdas**, que colidem frontalmente com factos contabilísticos normais e com práticas profissionais correntes. Exemplificamos em seguida algumas validações que serão uma dor de cabeça, quer para profissionais que executam, quer para os sujeitos passivos, **que são quem suporta os custos de contexto das imposições** que a Autoridade Tributária idealiza:

- a) O lançamento de abertura de saldos do exercício não pode ter certos erros, mesmo que eles já provenham dos saldos do exercício anterior. Assim, se, por exemplo, em fevereiro de um ano foi detetado e corrigido nessa data um erro que constava nos saldos de abertura – procedimento que é o normal e o correto – **o ficheiro não será validado, pretendendo-se, ao que parece, que o erro seja corrigido nos próprios saldos iniciais**.

- b) No ficheiro fica registada a **“data do computador”** em que os lançamentos contabilísticos **são efetuados**. Ora, quando há necessidade **de ir corrigir uma linha** de um determinado registo, que pode ter várias linhas, o que está previsto é que **todo o documento** fique registado com a nova data de correção **e não somente a linha corrigida**. Existindo uma norma no Código do IRC que apenas permite um atraso de 90 dias nos registos, importaria ter em conta que, **ao corrigir-se uma linha**, ficasse no **histórico do registo a data que foi feita essa correção** e não como se todo o movimento tivesse sido lançado nessa data.
- c) Além da data de lançamento, parece que também **se pretende controlar quem o faz** (registo da identidade do utilizador na abertura do programa informático). Chamamos a atenção para a polémica que estalou a nível internacional relativamente a uma grande multinacional que assenta a sua empregabilidade no teletrabalho e que pretendia acionar a câmara fotográfica sempre que o teclado ou o rato do computador estivessem inativos durante “n” tempo. Esta pretensão de “vigiar” via remota os trabalhadores é um assunto grave no domínio dos direitos laborais. **O que está projetado no SAF-T é uma versão desta pretensão de controlo pessoal.**
- d) O registo de um **gasto diferido** é feito em muitos programas de contabilidade através de procedimentos automáticos. Por exemplo, no momento do pagamento de um seguro anual que respeite a mais do que um período contabilístico, o gasto é registado de imediato nos dois anos. Ora, tal como hoje está preparado o SAF-T, a validação irá provocar um erro, **porquanto “é proibido” registar em datas futuras.**
- e) Uma prática **ancestral dos registos da contabilidade analítica sem contrapartidas** – a classe nove – é, para a AT, mais **um motivo de não validação** devido à falta de balanceamento desta classe. Este balanceamento não se faz na prática porque **é inútil para a contabilidade analítica e não faz parte da contabilidade financeira.**

Ao fim de **4 anos**, estes são apenas **alguns exemplos de assuntos por debelar ou resolver**. Temos conhecimento que muitos ficheiros atualmente nem sequer entram no sistema de validação, **tal é a divergência formal que apresentam**. E os que entram **dão origem a dezenas ou mesmo centenas de “erros”, sendo que muitos deles resultam apenas de uma imaginação fértil e da ignorância da realidade contabilística e empresarial**. Mesmo que o SAF-T seja só para fins inspetivos, **imagine-se o caos que será validar o ficheiro**, tarefa que surge **obrigatória** para se poder **fazer o posterior envio da IES**.

3. O procedimento desrespeita regras da contabilidade

O anunciado pré-preenchimento da IES por parte da AT inclui o balanço e a demonstração de resultados, **não sendo possível a sua alteração**. Ora, este pré-preenchimento viola normas profissionais e contabilísticas. Com efeito, **a AT não pode chamar a si o preenchimento, em definitivo, das demonstrações financeiras, tarefa eminentemente técnica** que incumbe legalmente **aos contabilistas** e que por ela se responsabilizam. Ou seja, numa sociedade comercial, os sócios aprovam um balanço e demais demonstrações financeiras, mas, para efeitos de pré-preenchimento IES e conseqüente prestação de contas, **entregam outro balanço e demonstrações que não coincidem exatamente com o aprovado**. Isso acontece

porque **os modelos da IES são relativamente rígidos**, contrariando as decisões dos contabilistas tomadas com base na flexibilidade de estrutura que decorre, nomeadamente, do disposto nos números 26 e 32 da [Norma Contabilística e de Relato Financeiro 1](#), do Sistema de Normalização Contabilística ou no artigo 1.º da [Portaria n.º 220/2015](#), de 24 de julho: “*Os modelos de demonstrações financeiras referidos no número anterior **constituem um referencial que contempla a informação a apresentar pelas entidades que aplicam o SNC, podendo ser adicionadas linhas de itens se tal for relevante para uma melhor compreensão da sua posição e desempenho financeiros (...)***”.

O desrespeito pelas regras da contabilidade ocorre, também, porque **o preenchimento automático e não editável da IES** usa uma codificação própria (taxonomias), matéria, ainda, muito obscura, com base em regras que ultrapassam bastante a escassa definição legal (Portaria n.º 302/2016). Tem-se verificado que estas regras violam aspetos básicos da contabilidade, como, por exemplo, **considerarem contranatura saldos que são perfeitamente naturais**.

Para além destas críticas relativas ao envio generalizado do SAF-T da contabilidade, existem questões importantes sobre a informação que pode, ou deve, constar nesse ficheiro. Os contabilistas encontram-se, neste momento, numa situação absurda, pondo em causa a regularidade de procedimentos que, **depois de décadas de prática, se julgavam pacíficos** e definitivamente estabelecidos na profissão. Particularmente, passou a ser duvidoso o sentido do disposto no artigo 123.º do Código do IRC, quando afirma que “as operações devem ser registadas cronologicamente, sem emendas ou rasuras” e que “não são permitidos atrasos na execução da contabilidade superiores a 90 dias”. É necessário clarificar estas e outras questões, ou alterar a lei, antes de se **exigirem dados de auditoria que podem ser usados de forma discricionária pela AT**.

É, também, necessário que a AT **divulgue previamente os critérios de validação** que pretende aplicar. As contabilidades do ano 2019 estão a ser executadas com a nítida convicção de que, na sua maioria, não serão validadas pela AT, problema este que foi, para já, resolvido com a suspensão do procedimento decidida pelo Parlamento.

Esta suspensão fica dependente da publicação de uma lei que venha a definir o conteúdo do ficheiro a enviar no contexto declarativo da IES, pelo que interessa intervir publicamente nesta definição. Tendo em conta que a Ordem dos Contabilistas Certificados tem apoiado o Governo e a AT no envio deste ficheiro **tal como estava preconizado**, um conjunto de profissionais decidiu enviar um documento de reflexão ao conselho diretivo da Ordem para que, em conjunto com as associações de classe, outras ordens, entidades empresariais, a Comissão de Normalização Contabilística, a Associação Portuguesa de Software e a Comissão Nacional de Protecção de Dados, encontrem uma posição conjunta, junto da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, com vista à definição do conteúdo do referido ficheiro, minimizando os impactos negativos apontados. **É de ponderar, também, a possibilidade de recorrer às instituições nacionais e europeias** que se considerarem adequadas (por exemplo, o Provedor de Justiça), caso as pretensões dos profissionais não sejam aceites.

Em princípio, a lei atual ficará incongruente, visto que as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 87/2018 (no Decreto-Lei n.º 8/2007) pretenderam estabelecer o envio generalizado de um **ficheiro SAF-T da contabilidade completo**, que agora se pretende reverter. A suspensão deste envio vai no sentido de que seja definido um ficheiro mais simples, **eventualmente apenas com a**

informação necessária ao pré-preenchimento da IES. Desta forma, passarão a existir dois ficheiros, **o SAF-T propriamente dito e o ficheiro com dados de pré-preenchimento da IES**, não fazendo sentido que a lei continue a referir-se ao primeiro no contexto declarativo do segundo.

Genericamente, **nada nos leva a opor à existência do SAF-T da contabilidade, quer para fins inspetivos**, obrigatoriedade que já existe desde 2008, quer para o preenchimento da IES, desde que com **regras exequíveis e que respeitem o sentido da proporcionalidade e o bom senso.**

Lembramos, no entanto, que a entrega do SAF-T da contabilidade para fins de “facilitar” o preenchimento da IES, **deixa de fora as entidades que aplicam as normas internacionais, a banca, os seguros e as fundações.** Sugerimos que se faça o contrário, isto é, **que se comece por estas entidades, dada a relevância das mesmas, antes de se avançar para o restante tecido empresarial e social**, onde se incluem milhares de pequeníssimas entidades sem expressão que justifique tamanhas complicações procedimentais.

Torna-se, portanto, necessário continuar a interceder junto das entidades públicas para alterar o Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro e a Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, com vista a:

- Estabelecer que **o SAF-T completo só pode ser exigido em ações pontuais de inspeção** e não de forma sistemática e generalizada. **Este objetivo implica a alteração profunda das regras criadas pelo Decreto-Lei n.º 87/2018 e pela Portaria n.º 31/2019, visto que estes diplomas assentavam na obrigatoriedade de entrega do SAF-T completo e na dependência da IES dessa entrega.**
- Definir que o envio do ficheiro destinado ao pré-preenchimento da IES **contém apenas a informação estritamente necessária para esse preenchimento automático, por exemplo, os valores finais das contas (balancete), em vez de todos os movimentos e faz parte integrante de um único processo declarativo;**
- Permitir que as demonstrações financeiras preenchidas automaticamente na IES **possam ser alteradas, em conformidade com as que foram elaboradas pelos contabilistas e aprovadas em assembleia geral das sociedades.**

Além disso, verifica-se, também, a necessidade de introduzir outras alterações legislativas, principalmente em alguns artigos dos Códigos do IVA e do IRC, **clarificando conceitos e objetivos**, tal como na estrutura do SAF-T, **eliminando dados desnecessários e redundantes**, reduzindo-se, assim, custos de contexto para os contabilistas e para as entidades obrigadas. Neste sentido, apresentam-se seguidamente algumas sugestões:

1. Registrar números de identificação fiscal (NIF) apenas em documentos de valor superior a um limite

O preenchimento dos campos 3.4.3.9. (identificador do cliente) e 3.4.3.10. (identificador do fornecedor) da estrutura de dados definida no Anexo I da Portaria n.º 302/2016 origina várias dificuldades. Por um lado, verifica-se um significativo acréscimo de trabalho para informar a AT de **dados que já são do seu conhecimento**, pois já **constam do SAF-T da faturação.** Por outro lado, dado que os clientes que são pessoas singulares podem, ou não, ser empresários, em algumas atividades **é praticamente impossível dar resposta** ao exigido na lei, visto que não é possível distinguir-se uns dos outros através do NIF. O problema ficaria resolvido se a **indicação do NIF fosse obrigatória apenas em documentos de valor**

superior a um dado limite, por exemplo, os 1 000 euros definidos no artigo 40.º do Código do IVA.

2. Eliminar os anexos O e P

Conforme já referido, a informação recolhida nos anexos O e P da IES já é do conhecimento da AT, sendo obtida no SAF-T das faturas, e até com vantagem, pois é conhecida em relação a todas as empresas e não apenas em relação às que tiveram operações em valor superior a 25 mil euros. Estes anexos devem ser abolidos.

3. Eliminar a obrigatoriedade da indicação do dia na data do documento

A indicação **do dia na data do documento** (campo 3.4.3.3.) é, também, um trabalho desnecessário, podendo esta data ser automaticamente atribuída ao último dia do mês de lançamento, a não ser que, tratando-se de uma fatura com IVA, a sua data seja diferente da do mês de registo. De facto, sendo mensal o período mínimo de IVA, o controlo temporal pode fazer-se através da indicação apenas do mês, prática que já era seguida para efeito de pedidos de reembolso daquele imposto.

Não se entende esta obsessão para que a dia do registo seja o dia da data do documento, visto que, por norma, os problemas fiscais não se verificam na divergência entre estas datas, **mas sim no atraso (ou na não existência)** da emissão dos documentos. Veja-se, por exemplo, **o caso da emissão de uma fatura fora de prazo por esquecimento de um auto-de-medição, ou de uma guia de transporte**. O problema fiscal **reside no serviço ou os bens entregues e não faturados**, ou faturados fora de prazo e **não na data de registo da fatura**. Por sua vez, **o registo fora da data desta fatura**, por exemplo, dois meses depois, **não constitui, por si só, um problema fiscal, não necessitando, por isso, de ser controlado de forma exaustiva**.

4. Clarificar os conceitos de ordem cronológica, emendas ou rasuras e atraso na execução da contabilidade (CIRC, 123.º)

Suponhamos que, numa contabilidade, se pretende corrigir, em agosto, um registo errado feito em março. Como o ficheiro SAF-T permite à AT saber que a correção ocorreu em agosto, será que tal correção pode ser feita alterando o registo inicial (equivalendo a emenda ou rasura) ou apenas é admissível a correção em documento próprio posterior (estorno)? Não é aceitável que se pretenda criar um autêntico anacronismo, proibindo o uso da edição que os dados digitais permitem, **ressuscitando práticas mais que ultrapassadas que derivavam da escrituração em papel**.

Suponhamos, agora, que se regista em dezembro um documento datado de abril, que se extraviou. **Foi ou não violada a ordem cronológica? E este registo atrasado pode ser considerado pela AT como atraso na execução da contabilidade?** E se, em vez de um documento, forem lançados, fora da respetiva data, dois documentos ou oito ou vinte ou cem? Quer em relação **à ordem cronológica**, quer em relação **ao atraso na contabilidade**, é necessário **definir regras, atendendo à relevância dos factos e à materialidade** dos seus efeitos, mesmo com alguma subjetividade, sem prejuízo de ser necessário promover, nas empresas em geral, práticas de diligência documental e de eficácia administrativa.

Quanto à questão da cronologia, poderá pensar-se que ela é resolvida precisamente com o registo do dia na data dos documentos. Mas isso não é verdade. Por um lado, pode haver lançamentos que digam respeito a mais do que uma data, pois envolvem mais do que um documento com datas distintas, facto que vem aumentar o problema em vez de o resolver. Por outro lado, o facto de se poderem ordenar cronologicamente registos não os torna feitos nessa ordem.

5. Eliminar do SAF-T o registo da data e da hora dos lançamentos

Uma parte das questões relativas às correções de lançamentos e ao atraso da contabilidade deriva do registo da data e hora em que os lançamentos são feitos. É evidente que o registo da data e da hora é um espantoso exemplo da preocupação de alguém (mas quem?) em tudo querer **controlar até ao mais ínfimo (e, neste caso, burlesco)** pormenor. Tal registo deve ser eliminado, devendo, no entanto, **ficar preservadas as versões anteriores de qualquer lançamento alterado.**

6. Clarificar o artigo 46.º do CIVA

Ainda a propósito do momento do registo contabilístico e do prazo em que tem de ser feito, é necessário alterar o artigo 46.º do Código do IVA, de forma a ficar claro o que é pretendido (nomeadamente, a razão da referência a programas informáticos) e eliminar a aparente contradição que resulta das datas referidas nos números 2 e 3.

11 de Abril de 2021

OS CONTABILISTAS CERTIFICADOS

António Carlos Domingues Rebelo, CC 10682

Eduardo Manuel Ferreira de Barros, CC 2074

Euclides Gonçalves Carreira, CC 26845

Joaquim Alves Antunes, CC 2124

José Araújo, CC 5

Vítor Manuel Pereira da Cunha, CC 65462