

**Projeto de Lei n.º 655/XIV/2.ª (PCP)**

**“Altera os procedimentos da entrega do ficheiro SAF-T(PT) relativo à contabilidade (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto)”**

Em primeiro lugar a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CCP agradece o pedido de parecer sobre esta controvertida matéria. De facto, têm vindo a ser criadas sucessivas obrigações declarativas para as empresas que aumentam os custos de contexto, sem que se compreenda sequer qual a sua finalidade, como é o caso.

É perfeitamente legítimo que a administração fiscal solicite informação massificada às empresas para controlo das obrigações de terceiros, em regra de sujeitos passivos com rendimentos de trabalho e sem obrigações contabilísticas, sendo que o meio próprio para o controlo das obrigações de sujeitos passivos obrigados a ter contabilidade organizada é o procedimento de inspeção, no âmbito do qual a administração fiscal pode ter acesso a toda a informação relevante da empresa.

Com efeito, justifica-se que se criem obrigações declarativas às empresas `que facilitem o controlo dos rendimentos a declarar por outros sujeitos passivos e que permitem inclusive o pré-preenchimento das suas declarações fiscais.

É o que acontece com a Declaração Mensal de Remunerações (DMR) que viabiliza o pré-preenchimento da Declaração Modelo 3 a entregar pelos sujeitos passivos de IRS. É igualmente o que acontece com as obrigações a que estão sujeitas as seguradoras, as instituições de crédito e outras entidades que são

obrigadas a comunicar o valor dos prémios de seguros, dos juros suportados com empréstimos para aquisição de habitação própria, etc., e que permite a milhões de contribuintes ficarem desobrigados de preencher esses campos nas suas declarações de rendimentos.

Neste caso, os custos de contexto que recaem sobre este número limitado de entidades contribuem para reduzir os custos de cumprimento suportados por um larguíssimo número de contribuintes que vêm a sua tarefa simplificada. E obrigações desta natureza são racionais e perfeitamente compreensíveis.

Mas o mesmo não acontece com a obrigatoriedade de submissão do SAF-T:

## **1 – A submissão do SAF-T como condição de entrega da IES**

### **1.1 - A incompreensibilidade da medida**

No âmbito do Simplex+2016 foi prevista uma medida para simplificação do preenchimento dos Anexos A e I da IES, como se transcreve: *“Simplificar o preenchimento dos Anexos A e I da Informação Empresarial Simplificada, eliminando cerca de metade do número de quadros e campos a preencher e pré-preenchendo uma parte significativa dos restantes campos, com informação extraída do SAF-T (Standard Audit File for Tax Purposes). Numa segunda fase, serão simplificados os restantes anexos”*.

De facto, foi feito um meritório esforço de simplificação dos referidos Anexos, ainda que parte da informação eliminada dissesse respeito a campos e quadros duplicados em consequência do referido Anexo permitir o cumprimento de obrigações declarativas dos períodos de 2009 e anteriores, ainda abrangidos pelas demonstrações financeiras previstas no POC.

Todavia, a par da eliminação de quadros e campos, é oferecida outra aparente medida de simplificação que passa pelo pré-preenchimento da IES, mas que **tem como condição *sine qua non* a submissão do ficheiro SAF-T**. E, aqui, a medida começa a ser manifestamente incompreensível.

Como é do conhecimento de qualquer profissional da contabilidade **as aplicações informáticas existentes no mercado permitem o pré-preenchimento da IES** a partir do seu programa de contabilidade.

Naturalmente que muitos campos da IES não podem ser pré-preenchidos porque a correspondente informação não reside nas bases de dados dos sistemas contabilísticos. E, não podem ser pré-preenchidos pelas aplicações informáticas existentes no mercado nem por qualquer aplicação informática da Autoridade Tributária.

Por isso, o **proclamado pré-preenchimento nada acrescenta ao que é possível fazer com meios próprios do contribuinte, pelo contrário, introduz complexidade**. As empresas submetem um ficheiro com um manancial de informação, para a AT preencher “meia dúzia” de campos da IES, devolver o ficheiro ao contribuinte para completar o preenchimento dos restantes campos e submeter a declaração.

Se o pré-preenchimento de uma declaração com informação que a AT já detém *proveniente de terceiros* é uma medida de simplificação, já quando se pede ao próprio contribuinte um enorme volume de informação para aproveitar “meia dúzia”<sup>1</sup> de dados, devolvendo-lhe a Declaração (no caso a IES) para ele completar, não é, manifestamente, uma medida de simplificação.

---

<sup>1</sup> Basicamente os valores relativos ao Balanço e Demonstração de Resultados.

Portanto, a exigência da submissão do ficheiro SAF-T com a alegada finalidade de pré-preenchimento da IES é, à partida, uma medida incompreensível.

Aliás, não se tem conhecimento de qualquer outra administração fiscal que peça ao próprio contribuinte um ficheiro de contabilidade para lhe pré-preencher uma declaração.

## 1.2 - A obrigatoriedade de submissão do ficheiro SAF-T da contabilidade

Como decorre do seu acrónimo, o ficheiro SAF-T (*Standard Audit File for Tax Purposes*) é um modelo normalizado de exportação de dados e a sua finalidade foi a de facilitar o acesso pela inspeção tributária às bases de dados das contabilidades informatizadas, no contexto dos procedimentos de auditoria tributária externa, como claramente resulta do preâmbulo da Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março, que instituiu a obrigatoriedade da sua adoção, abrangendo a informação constante dos sistemas de faturação e de contabilidade.

Aliás é essa a finalidade que lhe é atribuída pelas administrações fiscais dos países que adotaram tal modelo, não se tendo conhecimento de algum que tenha definido a obrigatoriedade da sua submissão integral fora do contexto de um procedimento de inspeção.

Conhecem-se apenas procedimentos que utilizam dados do ficheiro SAF-T da contabilidade e da faturação, em regra, **no contexto da gestão do IVA**, em particular, dos pedidos de reembolso.

Como é sabido, a generalidade das administrações fiscais exige informação adicional no âmbito dos pedidos de reembolso de IVA, como forma de

automatização destes procedimentos. É o que acontece com a legislação fiscal portuguesa (Despacho Normativo n.º 18-A/2010, de 1 de julho) que determina a obrigação de apresentação da Relação de Clientes e da Relação de Fornecedores, isto é, dos elementos que comprovam o IVA liquidado e o IVA dedutível.

Ora, ao contrário da administração fiscal portuguesa, outras administrações substituíram as mencionadas Relações pela comunicação dos correspondentes elementos dos ficheiros de contabilidade e faturação.

É o caso da Polónia que implementou o sistema “SAF-T JPK\_VAT file”, impondo a comunicação à respetiva administração fiscal dos elementos relacionados com o apuramento do IVA.

Também em Espanha, para as Grandes Empresas foi instituído um novo sistema de gestão do IVA, baseado no “Suministro Inmediato de Información” que consiste basicamente na submissão eletrónica dos registos de faturação integrantes dos “Libros Registro del IVA” e, assim se dispensam as empresas de apresentar os modelos 347 (operaciones con terceras personas), 340 (libros registro) e 390 (resumen anual del IVA).

Estamos, nestes casos, perante procedimentos de verdadeira simplificação na medida em que se substituem “relações” pela comunicação dos elementos originais dos sistemas de faturação e contabilidade, na estrita medida em que são indispensáveis para a gestão do respetivo procedimento.

Ora, não é isto que acontece em Portugal, onde se criam sucessivas obrigações fiscais, aparentemente, de forma descoordenada, sem qualquer preocupação de simplificação.

Cria-se a obrigação de comunicação das faturas, mas não se eliminam anexos da IES ou se reduzem as “relações” que continuam a ser apresentadas para efeitos dos reembolsos de IVA e, agora, **para entregar a IES cria-se uma obrigação adicional** – a submissão de todo o SAF-T da contabilidade – o que só complica o normal processo de apresentação desta declaração.

Por alguma razão, no Relatório Paying Taxes 2020, que avalia a maior ou menor facilidade de pagamento de impostos em 190 jurisdições, Portugal aparece entre os países em que, em média, as empresas mais tempo gastam a cumprir obrigações fiscais, ascendendo essa média a 243 horas/ano, enquanto, por exemplo, em Espanha é de 143 horas.

Portanto, a CCP entende que a submissão do ficheiro SAF-T, com a exclusiva finalidade de pré-preenchimento da IES (**é esta a finalidade que decorre da lei**) **é uma medida incompreensível e que devia ser eliminada**, já que em nada simplifica o cumprimento desta obrigação atendendo a que as existentes aplicações informáticas permitem o seu pré-preenchimento, **de nada servindo a intervenção da AT neste procedimento**.

Não foi esta a opção do legislador, quando através da Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, manteve a obrigatoriedade de entrega do SAF-T, condicionando, no entanto, a sua submissão à prévia exclusão dos campos de dados do ficheiro considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do diploma, a definir por Decreto-Lei do Governo.

Ora, na sequência o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que **manifestamente não cumpre as condições definidas** através da Lei n.º 119/2019.

## **2 - O Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto**

De acordo com o n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2017, de 17 de janeiro, com a redação dada pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, devem ser excluídos, previamente à submissão, os campos de dados do designado de SAF-T (PT), relativo à contabilidade, que sejam considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do diploma, designadamente dados que possam por em causa deveres de sigilo a que, legal ou contratualmente, os sujeitos passivos se encontrem obrigados.

São estas as condições que deviam ter sido observadas na regulamentação constante do Decreto-Lei n.º 48/2020, o que notoriamente não aconteceu.

### **2.1 - Exclusão prévia da informação não relevante**

Como claramente resulta do citado n.º 6, antes da submissão devem ser previamente excluídos os dados que sejam considerados de menor relevância.

Em qualquer dicionário “*excluir*” significa “*por de fora*”, “*por de parte*”, “*não incluir*”.

O que quer dizer que o ficheiro a submeter pelos sujeitos passivos não deve incluir a informação considerada de menor relevância, competindo ao sujeito passivo “por de fora” tal informação.

Dito de outra forma, **a informação que o legislador considerou de menor relevância deve ser excluída pelo sujeito passivo (*in house*), para que o ficheiro a submeter não a inclua.**

É isto que de uma forma clara decorre da lei!

O que o Decreto-Lei 48/2020 consagra é algo totalmente diferente. O diploma prevê a **encriptação de uma parte ínfima da informação**, a relativa a **descrições e dados pessoais** (supostamente, para a AT só esta é de menor relevância).

Ora, encriptar significa “*transformar informação usando um algoritmo (chamado cifra) de modo a impossibilitar a sua leitura a todos exceto aqueles que possuam uma identificação particular, geralmente referida como chave*”.

Portanto, o diploma viola frontalmente a primeira condição constante do n.º 6 do referido artigo.

O que poderia ser feito pelo sujeito passivo (*in house*), com a mera submissão de um ficheiro com a informação considerada relevante, **passa agora por um processo complexo, que exige a intervenção de um “fiel depositário” de chaves de descaracterização (a INCM).**

Isto é, uma **alegada medida de simplificação** de preenchimento da IES, para além de exigir a prévia submissão do ficheiro SAF-T da contabilidade já passa agora também pelo pedido de uma chave para encriptação de informação constante desse ficheiro. É caso para dizer que **em vez de se simplificar se caminha de complicação em complicação.**

Uma medida *simplex* está transformada num **inútil conjunto de procedimentos** que, aparentemente, não trazem nenhum valor acrescentado à administração em termos de controlo fiscal (ainda não se ouviu uma justificação objetiva quanto à finalidade do projeto) e, obviamente, **para as empresas e para o país só traz encargos e consumo de recursos sem qualquer utilidade.**

Por isso, a CCP discorda em absoluto da regulamentação constante do Decreto-Lei 48/2020 que, não só viola as condições legalmente impostas como contempla uma solução técnica mais onerosa para a finalidade do projeto.

## **2.2 - O âmbito de informação a submeter**

De acordo com o referido n.º 6 do Decreto-Lei n.º 8/2007, devem ser excluídos “*os campos de dados do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T(PT), relativo à contabilidade, que sejam considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do presente diploma*”.

Ora, se bem interpretamos a finalidade da submissão do ficheiro SAF-T, para além da garantia de que a IES é preenchida com os dados constantes da contabilidade, **a utilização dos dados constantes do ficheiro circunscreve-se, exclusivamente, ao pré-preenchimento da IES.**

Portanto, apenas os dados estritamente necessários ao preenchimento da IES são relevantes para o âmbito e objeto do diploma em questão. E, esses são apenas e tão só os que foram divulgados no *site* da AT, que **correspondem genericamente aos saldos de contas.**

Contrariamente ao exigido no mencionado n.º 6, no Decreto-Lei 48/2020 prevê-se apenas a descaracterização dos campos relativos a descrições e dados pessoais, o que se prefigura profundamente desajustado face aos objetivos proclamados.

Isto é, no Decreto-Lei n.º 48/2020 considera-se que todos os elementos contabilísticos, incluindo todos os lançamentos, são necessários para o preenchimento da IES.

Ao invés de identificar os dados necessários para o preenchimento da IES, o legislador limita-se praticamente a encriptar nomes de clientes e fornecedores como se toda a restante informação constante do ficheiro SAF-T fosse necessária para o preenchimento da IES.

Como consta da folha de *excel*, que foi divulgada pela AT identificando os campos com pré-preenchimento e respetivas regras, apenas os saldos das contas aí mencionadas são relevantes para o pré-preenchimento da IES.

Por isso, toda a restante informação não releva para a proclamada finalidade (pré-preenchimento de alguns – poucos – campos da IES) razão pela qual não deve constar do ficheiro a submeter, porque viola o princípio da minimização dos dados, consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, como assinalou a Comissão Nacional da Proteção de dados na sua Deliberação n.º 2019/403, e permite a sua utilização de forma incompatível com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização.

Nestes termos, também por este motivo a CCP discorda da regulamentação constante do Decreto-Lei n.º 48/2020 e dos complexos procedimentos aí previstos.

### **2.3 - A ilegalidade da construção do ficheiro e partilha com outras entidades**

Mas, para além destes aspetos, a prevista construção de um ficheiro sumarizado, nos termos da Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, **consubstancia uma manifesta ilegalidade**. Nem o Decreto-Lei n.º 48/2020, nem qualquer outro, define o âmbito do ficheiro sumarizado com a informação agregada por taxonomias, com base no ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade, que a AT vai construir.

Ora, tal ficheiro, **cujo conteúdo, repete-se, é desconhecido**, é posteriormente transmitido ao IGFEJ, ao Banco de Portugal e ao INE, I.P., nos termos definidos na Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, em manifesta violação da norma que habilita a troca de informação com estas entidades.

Com efeito, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, **apenas permite a partilha com as referidas entidades da informação constante da IES.**

E, tanto quanto se sabe e é óbvio, o ficheiro SAF-T, ainda que sumarizado, não faz parte integrante da IES, como resulta do n.º 1 do artigo 2.º do referido Decreto-Lei.

Por isso, mesmo desconhecendo a extensão do ficheiro sumarizado basta ler a Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, para se concluir que a partilha de informação pretende ir mais além do que prevê a norma habilitante (se assim não fosse, a AT limitar-se-ia a enviar apenas a informação constante da IES).

De facto, a norma habilitante - artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro - ao permitir a partilha da informação constante da IES com as outras entidades, circunscreve essa informação a um **período anual**. Ora, o n.º 4 do artigo 12.º da Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, **prevê o envio de informação agregada por trimestres.**

Portanto, não é apenas a informação constante da IES que a administração fiscal pretende partilhar com as restantes entidades, será uma informação cujo âmbito se desconhece e com uma periodicidade que manifestamente viola a previsão da norma habilitante.

Aparentemente, por tudo isto, a AT não define qual a informação relevante para o pré-preenchimento da IES, transformando uma medida de simplificação num processo obscuro e complexo, com o qual a CCP não pode concordar.

### **3 – O Projeto de Lei n.º 655/XIV/2.<sup>a</sup>**

Face ao exposto nos considerandos anteriores, a CCP não pode deixar de concordar com o Projeto de Lei apresentado pelo PCP.

Embora não elimine integralmente a obrigação de submissão do ficheiro da contabilidade como condição para o pré-preenchimento da IES que, repete-se, é uma medida “original” e incompreensível, **pretende reduzir o seu âmbito ao que é essencial para o efeito.**

De facto, não há qualquer justificação para que seja submetida informação que está muito para além da que é necessária para o procedimento, para depois, alegadamente ficar na AT descaracterizada com uma chave guardada na INCM. Por isso, a CCP entende que a informação submetida deve circunscrever-se aos saldos, como consta do Projeto de Lei, não incluindo os movimentos.

De igual modo, **deve ser, como se prevê, o contribuinte a gerar o ficheiro resumo necessário para o pré-preenchimento da IES.**

Todavia, nesse ficheiro resumo **devem constar apenas os saldos necessários para esse pré-preenchimento.**

E, assim sendo, tem, portanto, de ser a AT a divulgar oficialmente quais os campos que devem ser pré-preenchidos.

Só assim será possível aos produtores de programas de contabilidade construir o ficheiro com os dados e taxonomias necessárias para preenchimento dos correspondentes campos da IES, ao invés de submeter toda a informação da contabilidade para ser a AT a efetuar esse procedimento.

Por isso, e neste aspeto, discorda-se da redação proposta para o n.º 2 do Artigo 2.º do Decreto-lei n.º 48/2020, e do correspondente Anexo ao Projeto de Lei.

Não basta mencionar que o ficheiro não deve conter os campos relativos a descrições e dados pessoais, constantes do anexo, que a AT entendeu que deviam ser descaracterizados<sup>2</sup>.

O ficheiro não deve, pura e simplesmente, conter quaisquer movimentos ainda que sem a “Descrição do diário (Description), o “Código do utilizador que registou o movimento” ou a “Descrição do movimento”.

Para o efeito, a AT deve divulgar os campos da IES/DA a pré-preencher (que correspondem a saldos) bem como os códigos das correspondentes taxonomias, criadas pela Portaria n.º 302/2016 de 2 de dezembro.

Por isso, sugere-se a seguinte alteração ao artigo 2.º do Decreto-lei n.º 48/2020:

## **Artigo 2.º**

### **Mecanismo de seleção de dados**

1 - Os programas de contabilidade, aquando da geração do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, **devem extrair, num ficheiro resumo, os dados necessários ao pré-preenchimento da Informação Empresarial Simplificada/Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal (IES/DA), que são para esse efeito entregues à Autoridade Tributária e Aduaneira.**

2 - **Incluem-se no ficheiro resumo acima referido os dados que consubstanciem saldos necessários para o pré-preenchimento.**

---

<sup>2</sup> Na versão do Decreto-Lei n.º 48/2020, o legislador limitou-se a descaracterizar alguns campos, mas manteve a obrigatoriedade de submissão integral do ficheiro SAF-T, o que significa que inclui todos os movimentos, não tendo, portanto, expurgado quaisquer outros elementos “*considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do diploma*”.

**3 - São definidos por portaria do Ministro das Finanças os campos da IES/DA a pré-preencher bem como os códigos das correspondentes taxonomias.**

Na Norma revogatória deve acrescentar-se a eliminação do Anexo.

### **Artigo 3.º**

#### **Norma revogatória**

É revogado o artigo 4.º, o n.º 2 do artigo 6.º e o Anexo a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto