

## Memorando - Parecer

Em resposta ao **pedido da Comissão de Orçamento e Finanças (COF)**, sobre a iniciativa do PCP<sup>1</sup>, e no contexto da **Resolução da Assembleia da República n.º 100/2021<sup>2</sup>**, o Instituto Nacional de Estatística I.P. envia o presente Memorando/Parecer evidenciando a perspetiva da estatística oficial sobre a Informação Empresarial Simplificada (IES) e o processo de submissão prévia do ficheiro SAF T (PT).

### Sumário

- A Informação Empresarial Simplificada (IES) tem atualmente um papel vital na produção de estatísticas oficiais sendo um projeto reconhecido e valorizado ao nível nacional e internacional, pelo seu impacto na melhoria e modernização das estatísticas oficiais sobre a atividade empresarial;
- A adoção de uma “nova” IES, beneficiando do formato automatizado (contabilístico) para o seu reporte, permite responder com maior controlo e qualidade dos dados às finalidades estatísticas oficiais, além de assegurar uma maior desagregação temporal da informação disponível e uma disponibilização mais atempada;
- O INE, de forma a acomodar o fluxo de informação extraída do ficheiro SAF T (PT), já readaptou os seus processos e infraestruturas;
- O INE considera que o mecanismo de descaraterização estabelecido no DL 48/2020 de 3 de agosto, tendo em conta os campos constantes do anexo, assegura previamente a exclusão dos dados de menor relevância ou desproporcionalidade no que respeita ao SAF T (PT), e por consequência à IES;
- E que tal é conforme com o estabelecido no Decreto-Lei 7/2008 de 17 de janeiro, na sua redação atual, que prevê a validação pela AT do ficheiro SAF T (PT) para a posterior entrega da IES, instrumento de grande relevância do Sistema Estatístico Nacional, sobretudo na perspetiva da produção de Contas Nacionais, e que assim beneficiaria de prestação de dados previamente objeto de validação;
- A produção do ficheiro resumo (de saldos) pela AT, descaraterizado e agregado por taxonomia, significa usar um único procedimento custeado pelo Estado e com regras harmonizadas para todas as empresas;
- A proposta do PCP irá onerar as empresas com uma nova funcionalidade das aplicações, com os correspondentes custos financeiros, e implicará um atraso da implementação do SAF-T (PT) que, dependendo da sua duração, pode ser mais ou menos prejudicial à IES e, sobretudo, prejudicando uma crescente consistência da informação de base e a subsequente harmonização de dados (**vd. Ponto E**);
- Além disso, sendo o sujeito passivo a produzir o ficheiro resumo, pode suscitar-se a necessidade de alterar não apenas o DL 48/2020 de 3 de agosto, mas também o n.º 5 do DL 7/2007 de 17 de janeiro, na sua redação atual;
- Caso se opte pela proposta do PCP e sejam as empresas a produzir o ficheiro resumo, então, uma garantia de aplicação de regras uniformes por estas, poderia passar pela certificação das aplicações informáticas de contabilidade, através da atribuição de selos de certificação, de forma que as empresas possam assegurar a produção de ficheiros;
- Esta solução, além de mais morosa na implementação do SAF T (PT), seria também uma solução mais cara para as empresas, que teriam de suportar os custos da sua implementação.

<sup>1</sup> [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).

<sup>2</sup> Recomenda ao Governo que altere os procedimentos da entrega do ficheiro SAF -T(PT).

## A - A IES e a elaboração de estatísticas oficiais

1. A IES tem um papel vital na produção de estatísticas oficiais, sendo um projeto reconhecido e valorizado a nível nacional e internacional, pelo seu impacto na melhoria e modernização das estatísticas oficiais sobre a atividade empresarial.
2. A IES é, desde logo, uma das fontes fundamentais para a atualização do Ficheiro Central de Unidades Estatísticas, que constitui uma infraestrutura essencial do Sistema Estatístico Nacional (SEN), pois é a partir deste ficheiro central que são desenhadas amostras de inquéritos de diversa natureza e objetivos, muitos deles visando satisfazer necessidades de informação previstas no âmbito de legislação nacional e da União Europeia.
3. Para além desta utilização, a IES tem um papel crucial em dois domínios estatísticos fundamentais que são enquadrados por regulamentos da União Europeia:
  - Estatísticas das Empresas - Regulamento (UE) 2019/2152 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019 relativo às estatísticas europeias das empresas que estabelece o **envio** pelos Estados Membros da informação estatística sobre empresas **até 10 meses após o final do ano civil**.
  - Contas Nacionais - Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao Sistema Europeu de Contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC 2020). Este regulamento, para além de estabelecer uma metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas, regras contabilísticas comuns e a sequência de quadros a preencher, estabelece um programa de produção das Contas Nacionais ao Eurostat com prazos máximos a respeitar. Um dos prazos mais importantes corresponde à obrigação de **transmitir** ao Eurostat um conjunto de informação com elevado grau de detalhe por ramo de atividade, produto e setor institucional **até 9 meses após o final do ano civil**.
4. As **estatísticas das empresas** com a introdução da IES em 2007 sofreram uma reformulação profunda no processo de produção, permitindo uma redução da carga estatística sobre as empresas, com o reforço da qualidade dos resultados apurados, dado que a IES compreende toda a informação necessária para efeitos de prestação de contas, bem como todos os quadros extra contabilísticos, essenciais para o cumprimento de obrigações estatísticas.
5. Iniciou-se um processo de compatibilização de resultados entre os dados recolhidos pelo INE e os resultados veiculados pela IES, traduzindo-se tal num ganho muito significativo na coerência e na qualidade dos resultados divulgados. Foi criado o *Sistema de Contas Integradas das Empresas*, que resulta de um processo de integração da informação estatística sobre empresas, baseado em dados administrativos, com particular destaque para a IES.
6. As **Contas Nacionais**, por sua vez, constituem um pilar central dos sistemas estatísticos na produção de informação de natureza económica, que dado o detalhe que comportam, em particular as contas anuais, não se cinge apenas aos indicadores macroeconómicos dos países.

7. Na União Europeia, como referido em 3., a sua produção obedece ao SEC 2020, sistema multidimensional, complexo e coerente de representação exaustiva da atividade económica, compreendendo, nomeadamente: Contas Nacionais e Regionais; Contas Anuais e Contas Trimestrais; Contas por Ramo de Atividade e por Setor Institucional; Contas Financeiras; Matrizes Input/Output; Contas Satélite.
8. A IES é vital para a produção destas contas estando o sistema sujeito a processos formais de verificação de qualidade pelo Eurostat, designadamente no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos e do Recurso do Rendimento Nacional Bruto. Os processos de verificação tornam-se necessários para assegurar que as Contas Nacionais cumprem requisitos de qualidade adequados à sua relevância para a política económica e enquadramento institucional da economia portuguesa particularmente no contexto da União Europeia.
9. Acresce que na União Europeia, as Contas Nacionais são necessárias para o cálculo da contribuição dos Estados Membros para o orçamento europeu, para afetação regional dos fundos estruturais, para a avaliação da situação das finanças públicas e dos desequilíbrios macroeconómicos de cada Estado Membro.
10. Em Portugal, a disponibilidade da IES, abrangendo exaustivamente o setor institucional das sociedades, constitui um elemento de qualidade fundamental das Contas Nacionais e Regionais que destaca o país no contexto europeu.
11. No momento presente a IES é aliás um elemento **insubstituível na compilação das Contas Nacionais Anuais e Regionais**, na medida em que é a única fonte que:
  - a) Contém informação imprescindível para o cálculo consistente da Produção, Consumo Intermédio, Valor Acrescentado Bruto, Excedente Bruto de Exploração, Investimento, Emprego e Remunerações por ramo de atividade económica. É também imprescindível para a contabilização das Operações de distribuição e utilização do Rendimento e para compilação das Contas Financeiras na medida em que, para além da informação direta sobre as Sociedades, fornece informação sobre as suas transações com outros setores institucionais (Resto do Mundo, Administrações Públicas e Famílias);
  - b) Contém informação por Estabelecimento, indispensável para a compilação de Contas Regionais.
12. São muito significativas **as vantagens da IES na produção de estatísticas oficiais**:
  - **Mais precisão:** com a IES, a cobertura no que se refere às unidades aumentou – foi possível passar a ter informação exaustiva para a quase totalidade das sociedades (cerca de 400.000 por ano) versus cerca de 50.000, ou seja dados por amostragem que eram obtidos através do Inquérito Anual às Empresas.
  - **Recolha mais simples:** a totalidade da informação passou a ser recebida por meios eletrónicos. O processo de recolha manual ou semiautomático, por vezes baseado em questionários preenchidos em papel, passou a ser totalmente automático.
  - **Menos Tempo:** o acesso à informação foi antecipado – com a IES a informação das sociedades do ano N está disponível quase na totalidade a 15 de julho de N+1 (6,5 meses após fecho das contas). Antes da IES a informação estava disponível apenas em janeiro de n+2 (12 meses após fecho das contas). Esta evolução permitiu a publicação de contas anuais mais próximas da sua referência temporal pelo INE contribuindo,

deste modo, para a melhoria da qualidade global do sistema de Contas Nacionais, visto que (i) passou a existir mais cedo informação anual detalhada e (ii) foi possível reconciliar e calibrar as contas trimestrais com esta informação anual mais detalhada. Acresce que, estando presente nos sistemas de contabilidade das empresas grande parte dos dados necessários ao preenchimento da IES, existe assim potencial para reduzir o prazo de submissão de um conjunto significativo de informação, tanto mais que a aprovação das contas das empresas ocorre, no limite, até cinco meses após o ano a que se referem (necessárias por exemplo para as declarações ao IRC – modelo 22).

**Mais detalhe:** o número de variáveis disponíveis aumentou de 800 variáveis para cerca de 5.000 variáveis.

- **Redução de custos e de carga:** foram eliminados o Inquérito Anual às Empresas, o Inquérito às Instituições de Crédito e Sociedades financeiras (Bancos) e o Inquérito às Companhias de Seguros e Resseguros (Seguradoras). Estes inquéritos solicitavam dados que as empresas também reportavam a outras entidades permitindo assim evitar duplicações e reduzir inconsistências. Foram também simplificados outros inquéritos setoriais, através da eliminação das variáveis que passaram a estar disponíveis na IES.
- **Maior flexibilização:** em exercícios de micro *data linking* em vários domínios (atividade(s) económica(s), produto(s), mercado(s), recursos humanos, tecnologias, situação financeira, gestão, etc.) permitindo níveis de detalhe mais adequados às necessidades específicas de cada operação. Como todos os domínios são integrados com um identificador comum de cada unidade estatística em todas as bases de dados, foi possível ao INE desenvolver uma componente de dados empresarial (Stats E), no âmbito da criação da Infraestrutura Nacional de Dados, que corresponde a uma das ferramentas analíticas mais avançadas à escala internacional. Efetivamente, a integração de dados de inquéritos com dados administrativos permitiu que o INE, sob condições de proteção adequadas ao sigilo estatístico, princípio fundamental das estatísticas oficiais, constituísse uma poderosa base de dados empresariais. Este sistema integrado ampliou a flexibilidade na criação de novos indicadores de acordo com novas necessidades.
- **Redução da dimensão das amostras:** como a totalidade da população é conhecida, é possível, controlando fatores de variabilidade dos dados individuais, desenhar amostras representativas com um número mais reduzido de unidades. Em projetos específicos setoriais do INE (cuja informação é obrigatória para resposta a regulamentos da UE e que não podem ser obtidos através da IES), foi possível reduzir as amostras em 1/3 no caso do Inquérito aos Serviços Prestados às Empresas e em 60% no caso do Inquérito Anual à Produção Industrial, sem prejuízo da qualidade da inferência estatística. Assim, também indiretamente, a IES contribuiu para a redução do reporte de informação obrigatória pelas empresas.

## B - A “nova” IES

13. A adoção de um processo automatizado que gera um ficheiro normalizado, o SAF T (PT) da contabilidade, assente na informação disponível nas empresas e que permite pré-preencher a IES, implica uma melhoria da consistência e da informação de base, bem como a subsequente produção harmonizada de dados sobre todas as empresas, evitando que algumas empresas,

para cumprirem os prazos com a entrega da IES, o façam numa fase inicial, com informação provisória, ou mesmo com declarações em branco. (vd. Anexo 1 – A “nova” IES e o SAF T (PT).

14. Aquilo a que podemos chamar, uma “nova” IES, usando o SAF T (PT), permite responder com maior controlo e qualidade dos dados às finalidades estatísticas nacionais e europeias, além de assegurar uma maior desagregação temporal da informação disponível e uma disponibilização mais atempada, pois iria reduzir o prazo de submissão de um conjunto significativo de informação em 2 meses, o que permitiria antecipar a produção de informação do Sistema de Contas Integradas das Empresas, com efeitos a jusante na produção de Contas Nacionais Anuais (Anexo 2 - Análise comparativa - A “nova IES” usando o SAF T (PT).

## C – Contexto legal e desenvolvimentos

15. Em Janeiro de 2007, com o **Decreto-Lei 8/2007, de 17 de janeiro**, com o intuito de diminuir os encargos associados a tarefas burocráticas e puramente administrativas, que nada acrescentavam à qualidade do serviço mas que oneravam cidadãos e empresas, **foi criada a IES.**
16. A IES agregou num único ato o cumprimento de quatro obrigações legais das empresas, as quais se encontravam dispersas, passando a ser possível a entrega de informação de natureza fiscal, contabilística e estatística, a vários organismos da Administração Pública, através de uma única declaração, transmitida por via eletrónica.
17. O Decreto-Lei 8/2007, de 17 de janeiro, sofreu várias alterações desde a sua versão original, sendo que a última, operada pelo **Decreto-Lei 87/2018 de 31 de outubro<sup>3</sup>**, destinada a **simplificar o preenchimento de alguma informação da IES** (anexos A e I relativos aos elementos contabilísticos das empresas), **veio estabelecer que o envio dessa informação pelas empresas fica dependente da submissão prévia à AT, e respetiva validação, do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT)<sup>4</sup>**. Esta medida destina-se a facilitar a submissão da declaração, mas também, o acesso aos registos contabilísticos das empresas por parte das entidades a quem a informação deve ser legalmente prestada, dando assim origem àquilo que podemos chamar, uma “nova” IES.
18. Não obstante a entrada em vigor deste diploma, veio posteriormente a **Lei 119/ 2019 de 18 de setembro**, a qual altera vários códigos fiscais, e também a IES, introduzir nova alteração no DL 8/2007 de 17 de janeiro, estabelecendo que **do processo de submissão à AT deviam ser excluídos os campos de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do presente diploma [diploma IES]<sup>5</sup>**, designadamente dados que possam por em causa deveres

---

<sup>3</sup> **Artigo 2.º**

*Âmbito de aplicação*

...

5 - O cumprimento das obrigações legais referidas no n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 fica dependente da submissão prévia do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT), relativo à contabilidade, à Autoridade Tributária e Aduaneira e respetiva validação, sem a qual não é possível a entrega da IES/DA, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pelo INE, I. P., e pelas áreas da justiça e da economia.

...

<sup>4</sup> Portaria 321-A/2007 de 26 de março e Portaria 302/2016 de 2 de dezembro

<sup>5</sup> *Lei 119/2019 de 18 de setembro*

*Artigo 21.º*

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

*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:*

[...]

de sigilo a que legal ou contratualmente, os sujeitos passivos se encontrem obrigados, e devendo o Governo, por Decreto-Lei, definir os campos e procedimentos a adotar.

19. Nesse sentido, após consulta da CNPD<sup>6</sup>, e perante fluxos que podem envolver dados pessoais, o Governo promulgou o **Decreto-Lei 48/2020, de 3 de agosto**<sup>7</sup>, que **define os campos de dados do ficheiro SAF -T (PT)**, relativo à contabilidade, **bem como os procedimentos a adotar no envio à AT**.

## D - O Decreto-Lei 48/2020, de 3 de agosto

20. O Decreto-Lei 48/2020, de 3 de agosto, visa implementar o SAF T (PT) que sendo um instrumento de obtenção de informação pelos serviços de inspeção, também permite o cumprimento da obrigação de entrega da IES, após validação e agregação por taxonomia feita pela AT (como decorre da alteração operada no Decreto-Lei 7/2008 de 3 de março, pelo Decreto-Lei 87/2018 de 31 de outubro).
21. O diploma, através de um **mecanismo de descaraterização**<sup>8</sup> a utilizar pelas empresas, de forma não opcional, determina **que a informação a enviar no ficheiro SAF T (PT) seja expurgada de dados não necessários ou desproporcionais**, podendo os sujeitos passivos que o pretendam, ou a AT, mas esta exclusivamente para fins inspetivos, aceder ao ficheiro SAF T (PT) sem descaraterização, mas recorrendo para tal à chave de pseudonimização detida por terceiro, neste caso a Imprensa Nacional Casa da Moeda, I.P. (INCM).
22. Pressuposto é que a descaraterização ocorra durante o processo de submissão prévia, sempre **antes da submissão à AT** (em conformidade com a alteração operada na Lei 8/2007 de 17 de janeiro, pela Lei 119/2019 de 18 de setembro<sup>9</sup>).

---

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 menor 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.»

...

<sup>6</sup> Parecer 2020/67 de 20 de junho.

<sup>7</sup> Decreto-Lei 48/2020, de 3 de agosto - Estabelece o procedimento a adotar relativo ao mecanismo de descaracterização de dados, o qual permite aos contribuintes, previamente à submissão do ficheiro e sem encargos adicionais, excluir o acesso aos campos de dados do ficheiro SAF -T (PT), relativo à contabilidade, que sejam considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do Decreto -Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na sua redação atual, procede -se ainda à identificação dos campos de dados sujeitos à referida descaraterização, estabelece-se ainda que, após a validação e agregação por taxonomia, são os dados de detalhe eliminados e podendo apenas ser usados em processo inspetivo.

<sup>8</sup> Pseudonimização dos dados, através de uma chave detida por terceiro (INCM) devendo a AT no âmbito de um procedimento inspetivo, e após a notificação ao sujeito passivo do seu início, solicitar à INCM, através de um mecanismo de *webservice* seguro, o acesso à chave que permite reverter o processo de descaraterização do ficheiro SAF -T (PT).

<sup>9</sup> Lei 119/2019 de 18 de setembro

Artigo 21.º

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

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

[...]

- 23.** A solução de descaraterização encontrada visa garantir que, da submissão do ficheiro SAF T (PT), relativo à contabilidade, à AT, e tendo em conta a sua finalidade (fins inspetivos e geração do ficheiro IES), não resulta um nível desnecessário de intrusão na privacidade dos titulares, estando os **campos** relativos a descrições e dados pessoais, **que devem ser descaraterizados**, elencados no **anexo ao DL 48/2020 de 3 de agosto**.
- 24.** Ou seja, a intenção do **mecanismo de descaraterização** do ficheiro SAF T (PT) é permitir **excluir previamente os campos** que, face à finalidade do ficheiro, **não são necessários e proporcionais**.
- 25.** Com efeito, o diploma prevê que os programas de contabilidade usados pelo sujeito passivo devem permitir, não só obter um ficheiro descaraterizado, mas também uma soma de verificação (*cheksum*) do ficheiro gerado originalmente, antes da descaraterização, a qual será enviada à AT juntamente com o ficheiro descaraterizado, e se destina a validar, sempre que em contexto inspetivo se verifique reversão da descaraterização, que o ficheiro que resulta da reversão corresponde ao ficheiro originário.
- 26.** Os **encargos** de utilização da solução de descaraterização são **suportados pelo Estado, cabendo ao terceiro que detém a chave de reversão, ou seja, a INCM, garantir o seu sigilo**.
- 27.** Contudo, esta solução implica que o ficheiro individualizado (com registos diários dos movimentos contabilísticos de cada empresa), a enviar à AT, contenha ainda “informação de detalhe” (movimentos contabilísticos que não podem ser imputados a sujeitos passivos, singulares ou coletivos), a qual é determinante para o processo de agregação por taxonomia (que contém apenas saldos anuais), que precede o envio da informação às entidades IES.
- 28.** Ora, o Artigo 5º, n.º 1, refere que a AT ao receber os ficheiros descaraterizados das empresas, com a “informação de detalhe”, carrega-os em base de dados, apenas e só para ser possível agregar a informação e criar os ficheiros por taxonomia, devendo posteriormente eliminar a base de dados criada.

## E - Os impactos do Projeto de Lei do PCP na IES e na produção de estatísticas oficiais

- 29.** O PCP assenta a proposta apresentada à Assembleia da República no entendimento de que o mecanismo de descaraterização proposto pelo Governo, no que se refere aos dados da IES, não cumpre o disposto na Lei 119/2019, pois não exclui, antes do envio à AT, todos os dados de menor relevância ou de desproporcionalidade.
- 30.** E nesse sentido propõe:
- a) Desaparecimento da fase de descaraterização por terceiro (INCM); art. 2º

---

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 menor 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.»

- b) Produção pela aplicação de contabilidade dos sujeitos passivos de um ficheiro SAF T para a AT e de um ficheiro resumo para a IES, apenas com saldos; art. 3º
- c) Retirar os campos a descaraterizar, constantes do anexo.

**31. São os seguintes os impactos esperados para a produção de estatísticas oficiais pelo INE:**

- a) Um atraso na implementação do SAF-T (PT) relativo à contabilidade, face ao que estava definido na legislação, que se repercutirá na não antecipação prevista de 2 meses na disponibilização de um conjunto significativo de informação, que por seu lado permitiria antecipar a produção de informação das Estatísticas das Empresas e a sua integração na produção de Contas Nacionais;
- b) Perder-se-á a melhoria da consistência da informação de base, bem como a subsequente melhoria da produção harmonizada de dados sobre todas as empresas, um dos pilares do SAF-T (PT) tal como está idealizado no Decreto-Lei n.º 87/2018 de 31 de outubro e no Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto;
- c) Em particular, permanência de inconsistências, erros e submissão de declarações da IES em branco, que com a implementação do SAF-T (PT), dadas as suas regras e procedimentos harmonizados, deixariam de ocorrer.
- d) Retrocesso do trabalho já desenvolvido no âmbito do Grupo de Trabalho da IES, no qual o INE participa, nomeadamente aquele relacionado com a preparação das regras de validação para produção dos ficheiros resumo, assim como todo o trabalho interno de preparação dos sistemas informáticos para adaptação a esta nova solução, que o INE já desenvolveu na perspetiva de melhoria das estatísticas oficiais;

## F – Conclusão

- 32.** A IES tem um papel vital na produção de estatísticas oficiais, sendo um projeto reconhecido e valorizado ao nível nacional e internacional, pelo seu impacto na melhoria e modernização da informação disponibilizada à sociedade sobre a atividade empresarial e sobre o desempenho da economia.
- 33.** A IES compreende, para além da informação necessária para efeitos de prestação de contas, quadros extra contabilísticos, cuja informação não é possível extrair a partir do ficheiro SAF-T (PT), essenciais para o cumprimento de obrigações estatísticas.
- 34.** Contudo, são evidentes as vantagens resultantes da utilização do SAF T (PT) na disponibilização da IES, beneficiando de um formato automatizado (contabilístico) para o seu reporte (cf. Anexo 2).
- 35.** Efetivamente, esta solução permite responder com maior controlo e qualidade dos dados às finalidades estatísticas, além de assegurar uma maior desagregação temporal da informação disponível e uma **disponibilização mais atempada**.
- 36.** O INE, de forma a acomodar o fluxo de informação extraída do ficheiro SAF T (PT), já iniciou a readaptação dos seus processos e infraestruturas.
- 37.** Na sequência das alterações operadas no Decreto-Lei 8/2007 de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei 87/2018 de 31 de outubro e pela Lei 119/ 2019 de 18 de setembro, resulta que compete à

AT criar o ficheiro resumo para a IES, a partir do SAF T (PT), sendo os dados dos sujeitos passivos previamente descaracterizados de forma a suprimir os dados “*de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do presente diploma*” [cf. DL 8/2007 de 17 de janeiro, na sua redação atual-IES].

38. O mecanismo de descaracterização estabelecido no DL 48/2020 de 3 de agosto, tendo em conta os campos constantes do anexo, deve assegurar previamente a exclusão dos dados de menor relevância ou desproporcionalidade no que respeita ao SAF T (PT), e por consequência à IES; e que tal é conforme com o estabelecido no Decreto-Lei 7/2008 de 17 de janeiro, na sua redação atual<sup>10</sup>, que prevê a validação pela AT do ficheiro SAF T (PT) para a posterior entrega da IES.
39. A produção do ficheiro resumo (de saldos) pela AT, descaracterizado e agregado por taxonomia, significa usar um único procedimento custeado pelo Estado e com regras harmonizadas para todas as empresas.
40. A proposta em apreço tem o potencial de onerar as empresas com uma nova funcionalidade das aplicações que poderão passar, por exemplo, pela **certificação das aplicações informáticas de contabilidade**, através da atribuição de selos de certificação, de forma que estas possam assegurar a produção de ficheiros resumo de acordo com os procedimentos harmonizados definidos pela AT (no âmbito do GT da IES);
41. Além disso, implica também um atraso da implementação do SAF T (PT), e sobretudo não irá beneficiar a IES da crescente consistência da informação de base e a subsequente harmonização de dados decorrente da implementação do SAF T (PT).
42. Finalmente, importante é proteger a IES de qualquer disrupção no tratamento dos dados, garantindo, naturalmente, a proteção de todos os dados pessoais, e a autonomia das demonstrações declarativas no âmbito da IES, e das demonstrações financeiras face às regras fiscais e para fins de inspeção.

INE, 19 de abril de 2021

Anexos:

Anexo 1 – A “nova” IES e o SAF T (PT)

Anexo 2 – Análise comparativa - A “nova” IES usando o SAF T (PT)

---

<sup>10</sup> 5 — O cumprimento das obrigações legais referidas no n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 fica dependente da submissão prévia do ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF -T (PT), relativo à contabilidade, à Autoridade Tributária e Aduaneira e respetiva validação, sem a qual não é possível a entrega da IES/DA, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pelo INE, I. P., e pelas áreas da justiça e da economia

## Anexo 1 – A “nova” IES e o SAF T (PT)

### A “Nova” IES

Em 2018, dando continuidade ao processo de simplificação iniciado em 2006 e que conduziu à criação da IES, o governo lançou o programa SIMPLEX+, que visa mais uma vez a simplificação e a modernização dos serviços públicos, e que tem como objetivo facilitar a vida das pessoas e das empresas na sua relação com o Estado.

Nesse âmbito, e através do Decreto-Lei 87/2018 de 31 de outubro, foi aprovada uma medida de simplificação da IES, através do seu pré-preenchimento com dados extraídos de um ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado por SAF-T (PT) - *Standard Audit File for Tax Purposes (Portuguese version)*, relativo à contabilidade e, ainda, a eliminação de quadros e campos dos anteriores formulários, nos casos em que a informação será obtida através do referido ficheiro.

Em termos de fluxo, a submissão da informação, destinada à IES, passa a ocorrer em dois momentos:

**Primeira Fase:** as empresas terão de submeter, no portal da Autoridade Tributária (AT), o ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade - que contém todos os movimentos contabilísticos efetuados diariamente - e indicar um conjunto de informação específica sobre a declaração, nomeadamente o tipo de normativo utilizado, o tipo de entidade, etc.

A AT procederá à validação do referido ficheiro, no prazo máximo de 10 dias. Esta validação tem como objetivo aferir a conformidade dos dados integrados no ficheiro. O envio deste ficheiro é condição imprescindível para a segunda fase do processo.

**Segunda Fase:** já com o SAF-T (PT) da contabilidade submetido e considerado válido pela AT, as empresas devem proceder à submissão da declaração IES.

Esta declaração inclui o pré-preenchimento das demonstrações financeiras: Balanço e Demonstração dos resultados por naturezas e de alguns campos de outros quadros da IES, através dos dados extraídos do SAF-T (PT) relativo à contabilidade submetido na primeira fase. Os restantes campos/quadros da IES devem ser preenchidos pela empresa. A IES compreende toda a informação necessária para efeitos de prestação de contas, bem como todos os quadros extra contabilísticos, que contêm informação que não é possível extrair a partir do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade, necessários para efeitos fiscais e estatísticos.

Os campos da IES preenchidos automaticamente pela AT não são editáveis, podendo estes vir a ser corrigidos mediante alteração dos dados facultados pelas entidades aquando da submissão do SAF-T (PT) relativo à contabilidade e/ou com entrega de um novo ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade. Os restantes campos da IES, ou seja os campos com informação que não é possível obter diretamente através do ficheiro SAF-T (PT), devem ser preenchidos pela entidade, nos mesmos moldes que anteriormente. Depois de totalmente preenchida e validada a declaração IES deve ser submetida no portal da AT.

## O SAF-T (PT)

Em 2007, foi aprovado um formato de ficheiro normalizado de auditoria tributária para exportação de dados, o designado SAF-T (PT) - *Standard Audit File for Tax Purposes*, cuja estrutura de dados tem vindo a ser adaptada em função das alterações de natureza contabilística e fiscal. Este ficheiro, regulado por normas internacionais definidas pela OCDE, foi adotado também em vários países europeus como um meio de apresentar informação contabilística e fiscal por via eletrónica. Ao abrigo da **Portaria 321-A/2007 de 26 março**, todas as empresas que utilizem um sistema de contabilidade informatizado, são obrigadas a gerar este ficheiro.

A experiência na utilização do SAF-T (PT) evidenciou que a atual estrutura era insuficiente para uma completa compreensão e controlo da informação relativa à contabilidade, em virtude da flexibilidade existente na utilização das contas pelas diferentes entidades. Nessa perspetiva, e com o objetivo de simplificar a IES e permitir o preenchimento automático do Balanço e da Demonstração de Resultados incluídos na IES, em dezembro de 2016, através da Portaria 302/2016 de 2 de dezembro, a estrutura do ficheiro SAF-T (PT) foi ajustada, com a criação de taxonomias, ou seja tabelas de correspondência que permitem a caracterização das contas de acordo com o normativo contabilístico utilizado pelas diferentes empresas.

Foram assim definidos **dois tipos de taxonomia, tendo em consideração os planos de contas existentes no Sistema de Normalização Contabilística (SNC)**, nomeadamente um para as entidades que adotem o regime das microentidades - Anexo III da portaria 302/2016 de 2 dezembro, e outro para as restantes entidades - regime geral e das pequenas entidades - Anexo II da mesma portaria. As entidades que adotem as Normas Internacionais de Contabilidade também estão abrangidas por este último.

As taxonomias não incluem apenas os códigos de contas previstos no SNC. Situações como a definição da natureza devedora ou credora de algumas contas; a desagregação de alguns ativos e passivos em “corrente” e “não corrente”; e a especificação de algumas classes de contas omissas ou definidas como reticências nos planos de contas são exemplos de detalhes adicionais obtidos com as taxonomias, permitindo assim preencher automaticamente o Balanço e a Demonstração de resultados incluídos na IES. Foram ainda criados detalhes relativos a depreciações, amortizações e imparidades, quer por classes de ativo quer associados a gastos do exercício, com o intuito de preencher automaticamente alguns campos de outros quadros da IES e facilitar o preenchimento por parte da entidade.

O ficheiro SAF-T (PT) será gerado pelos sistemas de informação em formato normalizado, na linguagem XML, respeitando a estrutura aprovada. Estas alterações obrigaram a uma reformulação dos programas de contabilidade das empresas, com implementação a partir de 1 janeiro 2017.

## Anexo 2 – Análise comparativa - A “nova” IES usando o SAF T (PT)

### A “nova” IES usando o SAF T (PT)

#### Vantagens da utilização do SAF T (PT)

A entrega da IES com campos preenchidos automaticamente, através de dados extraídos do SAF-T (PT) da contabilidade, representa uma mudança significativa, com vantagens a vários níveis.

Para as empresas:

- Redução do número de campos solicitados em cerca de 60%;
- Menor tempo e recursos especializados afetos ao cumprimento da obrigação de reporte da IES;
- Automatização do processo de produção de quadros contabilísticos infra-anuais, que poderão ser utilizados para o cumprimento de outras obrigações, nomeadamente as estatísticas;
- Criação de taxonomias e regras associadas, em estreita colaboração com a CNC e a Ordem dos Contabilistas Certificados, permitindo uma maior harmonização dos tratamentos contabilísticos.

Para o INE:

- Antecipação de grande parte da informação em cerca de 2 meses, o que permite um maior controlo e garantia da qualidade dos dados utilizados na produção estatística, nomeadamente tendo em conta os calendários impostos pelos regulamentos comunitários: Contas Nacionais provisórias de N em setembro de N+1 e Estatísticas das empresas de N em outubro N+1, sendo que em ambas as situações a **IES** é a principal fonte de informação;
- Informação anual, repartida por trimestres;
- Maior rigor nas variáveis de detalhe, pela possibilidade de integração da informação solicitada;
- Maior comparabilidade entre os registos das empresas, por via da adoção de taxonomias específicas.

#### Vantagens a médio prazo:

Obtenção de informação administrativa infra-anual dado que, com a implementação do novo sistema, todas as empresas estarão aptas a produzir um ficheiro SAF-T (PT), que deverão enviar anualmente para este efeito. No entanto, sendo o sistema de produção deste ficheiro totalmente automatizado, o desenvolvimento de ficheiros mensais e ou trimestrais exigirá um investimento diminuto e, dessa forma, seria possível sustentar a produção de estatísticas infra-anuais, podendo levar à eliminação de outros inquéritos às empresas cuja informação ainda é recolhida de forma tradicional por parte do INE. Em concreto, identifica-se o Inquérito

Trimestral às Empresas não Financeiras, realizado trimestralmente a uma amostra de mais de 5.000 empresas, cujos dados são recolhidos com base na informação dos balancetes.

#### Desvantagens decorrentes do atraso na utilização do SAF T (PT)

A “Nova” IES já implicou algum investimento quer por parte das empresas quer por parte das instituições que recebem a informação.

No caso do INE:

- Reformulação completa da infraestrutura da base de dados;
- Alteração profunda da programação que suporta a produção das estatísticas;
- Adaptação dos técnicos a uma nova realidade e gastos em formação associados.

Refere-se que, dada a implementação deste processo estar já numa fase bastante adiantada, este investimento, em larga medida, já ocorreu.