



**PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS**  
**Grupo Parlamentar**

Projeto de Lei n.º 655/XIV/2.<sup>a</sup>

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)

**Exposição de motivos**

Antecedentes

O Decreto-Lei n.º 87/2018 estabeleceu a entrega obrigatória do ficheiro “SAF-T(PT)” da Contabilidade, tendo como alegado propósito a facilitação do pré-preenchimento automático de determinadas obrigações fiscais.

A intenção do Governo, de acesso irrestrito a um ficheiro com informação que vai muito além da necessária ao cumprimento de obrigações declarativas, incluindo informação sujeita a diversos níveis de reserva, foi desde logo contestada por diversas entidades.

O que estava em causa era a desproporcionalidade no acesso, por parte da AT, a informação sob a égide do sigilo profissional, bancário e comercial, informação que vai desde o detalhe de todos os movimentos bancários até às relações comerciais entre sujeitos passivos, passando pelas políticas de descontos e contactos comerciais e pessoais que se encontrarem detalhados numa ficha de terceiros. O ficheiro inclui ainda dados sobre eventuais alterações nos campos contabilísticos, incluindo a hora dos movimentos, e que pessoa realizou determinada alteração.

Não está em causa a necessidade de entrega do SAF-T em contexto inspetivo, como aliás já estava previsto antes deste Decreto-Lei. O que estava em causa era que todos os sujeitos passivos, independentemente de sobre eles recaírem ou não indícios ou suspeitas de comportamentos irregulares, passavam a ser inspecionados de forma preventiva, e sem verem garantidos os seus direitos, autodeclarando a informação contida no ficheiro, podendo não ter disso consciência. Evidentemente, os riscos de uso

indevido desta informação concentrada na AT seriam sobretudo para as micro e pequenas empresas.

Após a publicação do referido Decreto-Lei, o PCP entregou um pedido de apreciação parlamentar do mesmo (que nunca chegou a ser agendado) e, em janeiro de 2019, entregou uma pergunta escrita ao Governo, onde sinalizou um conjunto de preocupações acerca da proteção de dados, questionando se tinha havido parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados, a qual nunca obteve resposta (Pergunta n.º 1030/XIII/4.<sup>a</sup>).

Entretanto, com a discussão da Proposta de Lei n.º 180/XIII (que deu origem à Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro), o PCP avançou com uma proposta de aditamento que colocou em cima da mesa alterações ao Decreto-Lei n.º 87/XIII.

O que resultou dessa discussão na especialidade não corresponde àquilo que o PCP pretendia inicialmente: eliminar qualquer referência à entrega obrigatória do SAF-T; permitir que fossem extraídos do SAF-T apenas os dados estritamente necessários ao cumprimento de obrigações declarativas (IES), e apenas saldos (iniciais e finais, antes e após apuramento de resultados), garantindo que não são transmitidos outros campos ou movimentos.

No próprio dia da votação, o PSD entregou uma proposta diferente. Em vez de se extraírem os saldos estritamente necessários a partir do SAF-T, como propunha o PCP, o SAF-T seria entregue, sendo feita uma exclusão de todos os campos considerados “menos relevantes”, o que acabou por redundar na encriptação com um algoritmo. Na regulamentação, o Governo optou pela encriptação ser feita a partir de uma chave digital produzida pela INCM.

Outro aspeto da proposta do PSD que diferia da proposta do PCP é que acaba por ser criada uma nova obrigação declarativa, fazendo depender a entrega da IES de uma submissão prévia e validação do SAF-T, ainda que “expurgado” dos campos considerados menos relevantes.

A proposta do PCP foi rejeitada, com o voto contra de PS, a abstenção de PSD e BE e o voto favorável do PCP e do CDS-PP. Uma vez chumbada a proposta do PCP, foi votada a proposta do PSD, que foi aprovada na maioria dos artigos por unanimidade.

Por iniciativa do PCP, que colocou esta discussão em cima da mesa, o que o Governo pretendia com o Decreto-Lei n.º 87/XIII não foi plenamente concretizado, reduzindo-se os riscos no que diz respeito à proteção de dados de cidadãos e empresas.

Por outro lado, a reviravolta do PSD impediu que se fosse mais longe numa solução que permitia o uso dos dados necessários ao preenchimento da IES, sem criar a situação atualmente prevista na Lei de o ficheiro SAF-T continuar a ser entregue na sua totalidade, ainda que encriptado com a chave digital criada pela INCM.

Também por iniciativa do PCP, a aplicação deste Decreto-Lei (com as alterações aprovadas) não foi ainda posta em prática, tendo em conta as dificuldades na sua implementação e o contexto atualmente vivido, que desaconselha experimentalismos que aportarão custos administrativos adicionais para micro, pequenas e médias empresas.

### Situação atual

Já depois das alterações aprovadas na AR, saiu um parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), relativo ao anteprojeto de Decreto-Lei que o Governo viria a publicar (DL n.º 48/2020, de 3 de agosto) para regulamentar essas alterações, que evidencia que as preocupações anteriormente manifestadas pelo PCP e por diversas entidades estão longe de estar ultrapassadas.

O parecer 2020/67, publicado a 15 de junho de 2020, é demolidor face à solução pretendida inicialmente pelo Governo.

Releva o referido parecer que “o ficheiro em causa congrega informação pessoal, sobretudo relativa a clientes que sejam pessoas singulares, reveladora de importantes dimensões da vida privada, podendo até envolver dados especialmente sensíveis, como sejam os relativos à saúde contidos nas faturas relativas à prestação de consultas, cuidados médicos ou de realização de exames de diagnóstico”.

Tal como o PCP disse desde início, o parecer da CNPD é claro: “Se não se discute a necessidade de acesso pela AT a dados pessoais constantes das faturas em sede de atividade inspetiva, já no exercício de funções de liquidação de impostos e com o objetivo de simplificação das obrigações fiscais, esse acesso não se revela imprescindível e é, manifestamente, excessivo.”

Sobre a solução encontrada pelo Governo, da encriptação através de uma chave produzida pela INCM, o parecer indica que “esta solução apresenta-se, desde logo (sic), em contradição com o prescrito pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, no n.º 6 do artigo 2.º, introduzido pela Lei n.º 119/2019. Na verdade, aquela lei impõe um dever de exclusão de dados «de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do presente diploma», enquanto o presente Projeto faz depender da vontade do sujeito passivo a decisão de os excluir ou não, o que é especialmente surpreendente quando os dados pessoais dizem sobretudo respeito a terceiros (v.g. fornecedores e clientes)”.

Para lá da questão da opcionalidade, aparentemente ultrapassada pelo Decreto-Lei publicado, o parecer coloca ainda a questão do nível de informação transmitida: “Mais, a solução do Projeto viola o RGPD, ao admitir a comunicação à AT (e o subsequente acesso) de mais dados pessoais do que os necessários ao cumprimento da finalidade visada pelo presente diploma”.

Tendo a análise da CNPD incidido sobretudo na questão da opcionalidade da encriptação, que depois veio a ser ultrapassada pelo Decreto-Lei publicado, importa reanalisar esta solução, no que diz respeito a outras preocupações.

A solução encontrada pelo Governo continua a comportar a entrega à AT de todo o ficheiro SAF-T (e não a extração ex ante dos dados necessários ao pré-preenchimento da IES), ainda que com um conjunto de dados encriptados pela chave digital desenvolvida pela INCM. Ora, o que a Lei n.º 119/2019 prevê é que “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, (...)” [sublinhado nosso].

Encriptar os dados, e enviá-los integralmente à AT, dificilmente se pode considerar o mesmo que “excluir” esses dados “previamente à submissão”.

A verdade é que, mesmo antes da sua aplicação prática, esta obrigatoriedade de entrega do SAF-T (que, diga-se, não acontece em mais nenhum país da União Europeia) continua a levantar legítimas dúvidas e preocupações, que justificam que se reabra esta discussão, estabelecendo critérios que correspondam à Lei aprovada.

Assim, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, os Deputados do Grupo Parlamentar do PCP apresentam o seguinte Projeto de Lei

#### Artigo 1.º

##### Objeto

A presente Lei procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto.

#### Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que determina a definição dos procedimentos a adotar no que se refere à submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade

Os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 8.º, 9.º, bem como o Anexo ao Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que determina a definição dos procedimentos a adotar no que se refere à submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade, passam a ter a seguinte redação:

«[...]»

#### Artigo 2.º

##### Mecanismo de descaracterização 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 cumprimento da obrigação de entrega 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 – Não se incluem no ficheiro resumo acima referido quaisquer dados que não consubstanciem saldos, e ainda os campos relativos a descrições e dados pessoais, constantes do anexo ao presente decreto-lei e do qual faz parte integrante.

### Artigo 3.º

#### Obrigações dos produtores dos programas de contabilidade

Os produtores dos programas de contabilidade devem garantir que:

- a) As aplicações, previamente à extração dos dados necessários ao cumprimento da obrigação de entrega da Informação Empresarial Simplificada/Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal (IES/DA), geram ficheiros SAF-T (PT) relativos à contabilidade, que obedecem integralmente às regras de estrutura do ficheiro previstas na Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março, na sua redação atual;
- b) [eliminado];
- c) A extração do ficheiro resumo ocorre com sucesso, assegurando a conformidade com o ficheiro SAF-T (PT) que lhe dá origem;
- d) É incluído no ficheiro resumo uma soma de verificação (checksum) do ficheiro gerado originalmente antes da extração;
- e) A soma de verificação (checksum) a que se refere a alínea anterior permite que se possa, em caso de procedimento inspetivo, validar que o ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade corresponde ao ficheiro gerado originalmente pela aplicação.

### Artigo 4.º

#### Obrigações da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A.

[revogado]

[...]

### Artigo 6.º

#### Utilização do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade no âmbito de um procedimento inspetivo

No âmbito de um procedimento inspetivo, após a notificação ao sujeito passivo do seu início, pode a AT solicitar, através de um mecanismo de webservice seguro, o acesso à

versão integral do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, para o par NIF/ano a que corresponde o procedimento inspetivo.

2 – [revogado].

[...]

#### Artigo 8.º

Acesso aos ficheiros por parte dos sujeitos passivos.

1 - Os sujeitos passivos podem solicitar à AT, dentro do prazo referido no artigo anterior, o acesso aos ficheiros SAF-T (PT), relativos à contabilidade, submetidos, nos termos do mecanismo previsto no n.º 1 do Artigo 2.º, para efeitos de cumprimento da obrigação de entrega da IES/DA.

2 - O acesso referido no número anterior deve ser solicitado através de área própria disponibilizada no Portal das Finanças.

3 - A disponibilização, por parte da AT, do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, deve ocorrer até 10 dias após o pedido de acesso, ficando este acessível por um prazo de 30 dias.

#### Artigo 9.º

##### Encargos

Os encargos decorrentes da utilização de um serviço seguro (webservice), a que se refere o artigo 2.º, bem como da disponibilização e manutenção do serviço de geração e armazenamento do ficheiro resumo extraído dos ficheiros SAF-T (PT), relativo à contabilidade, para efeitos da IES/DA, nos termos do artigo 4.º, são suportados pelo Estado.

#### ANEXO

(a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º)

Campos não incluídos no âmbito da submissão do ficheiro resumo do SAF-T (PT), relativo à Contabilidade para efeitos entrega da Informação Empresarial Simplificada/Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal

Do ficheiro SAF-T (PT), relativo à contabilidade, a gerar para efeitos de cumprimento da obrigação de entrega da Informação Empresarial Simplificada/Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal, devem constar as seguintes tabelas:

- a) 1. Cabeçalho (Header);
- b) 2.1. Tabela de código de contas (GeneralLedgerAccounts);
- c) 2.2. Tabela de clientes (Customer);
- d) 2.3. Tabela de fornecedores (Supplier);
- e) 2.5. Tabela de impostos (TaxTable);
- f) 3. Movimentos contabilísticos (GeneralLedgerEntries);
- g) 4.4. Documentos de recibos emitidos (Payments), quando deva existir.

Face à necessidade de não inclusão no ficheiro entregue à AT de dados descritivos e pessoais, no âmbito da submissão do referido ficheiro, não são incluídos, designadamente, os seguintes campos:

a) Na tabela - 2.1. Tabela de código de contas (GeneralLedgerAccounts), o único campo de descrição existente nesta tabela:

i) 2.1.2.2. - Descrição da conta (AccountDescription);

b) Na tabela - 2.2. Tabela de clientes (Customer), todos os campos existentes nesta tabela, exceto os seguintes:

i) 2.2.1. - Identificador único do cliente (CustomerID);

ii) 2.2.2. - Código da conta (AccountID);

iii) 2.2.12. - Indicador de autofaturação (SelfBillingIndicator);

c) Na tabela - 2.3. Tabela de Fornecedores (Supplier), todos os campos existentes nesta tabela, exceto os seguintes:

i) 2.3.1. - Identificador único do Fornecedor (SupplierID);

ii) 2.3.2. - Código da conta (AccountID);

iii) 2.3.12. - Indicador de autofaturação (SelfBillingIndicator);

d) Na tabela - 2.5. Tabela de impostos (TaxTable), o único campo de descrição existente nesta tabela:

i) 2.5.1.4. - Descrição do imposto (Description);

e) Na tabela - 3. Movimentos contabilísticos (GeneralLedgerEntries), os seguintes campos existentes nesta tabela:

i) 3.4.2. - Descrição do diário (Description);

- ii) 3.4.3.4. - Código do utilizador que registou o movimento (SourceID);
- iii) 3.4.3.5. - Descrição do movimento (Description);
- iv) 3.4.3.11.1.5. - Descrição da linha de documento (Description);
- v) 3.4.3.11.2.5. - Descrição da linha de documento (Description);
- f) Na tabela 4.4. - Documentos de recibos emitidos (Payments), quando deva existir, os seguintes campos existentes nesta tabela:
  - i) 4.4.4.7. Descrição do pagamento (Description) - campo não obrigatório na estrutura;
  - ii) 4.4.4.9.4. - Código do utilizador (SourceID);
  - iii) 4.4.4.11. - Código do utilizador (SourceID);
  - iv) 4.4.4.14.2.3. - Descrição da linha (Description) - campo não obrigatório na estrutura.

[...]»

### Artigo 3.º

#### Norma revogatória

É revogado o Art.º 4.º e o n.º 2 do Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto.

### Artigo 4.º

#### Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 27 de janeiro de 2021

Os Deputados,

DUARTE ALVES; BRUNO DIAS; PAULA SANTOS; JOÃO OLIVEIRA; ANTÓNIO FILIPE;  
JOÃO DIAS; ALMA RIVERA; ANA MESQUITA; DIANA FERREIRA; JERÓNIMO DE SOUSA