



PROVEDOR DE JUSTIÇA
Gabinete da Provedora

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

- Protocolo -

Vossa Ref.ª

Vossa Comunicação
e-mail05/04/2021

Nossa Ref.ª

Assunto: 5.ª Comissão de Orçamento e Finanças – Pedido de pronúncia sobre o Projeto de
Lei n.º 655/XIV/2.ª

Tendo Sua Excelência a Provedora de Justiça recebido pedido de parecer sobre o projeto legislativo identificado em epígrafe, vem-se pelo presente responder ao solicitado, enviando-se em anexo a apreciação feita por este órgão do Estado.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 15 de abril de 2021

A Chefe do Gabinete


(Selma Pedrosa Bettencourt)



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)”

I. Pedido

A Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª Comissão) solicitou ao Provedor de Justiça a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 655/XIV/2.ª (PCP), que “Altera os procedimentos da entrega dos ficheiros SAF-T(PT) relativo à contabilidade (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto)”.

À análise desse projeto nos dedicaremos de seguida.

II. Enquadramento legal e recorte das questões objeto de apreciação

O Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, que criou a obrigação de prestação anual de Informação Empresarial Simplificada, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro. Em rigor, foi introduzido um novo n.º 5 ao artigo 2.º deste último diploma, que passou a impor uma obrigação adicional e prévia à já referida, ou seja, passou também a ser obrigatório entregar à Administração Tributária (AT) um ficheiro normalizado de auditoria tributária, designado de SAF-T (PT)¹.

¹ Os termos do ficheiro normalizado e a respetiva entrega foram definidos pela Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, que remeteu para modelo de “ficheiro com características e estrutura disponibilizada no portal das finanças”.



O alcance desta exigência adicional de comunicação à AT gerou várias dúvidas. Com o intuito de as dissipar foi introduzido um novo n.º 6 ao art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, que esclareceu deverem “ser excluídos, previamente à submissão, os campos de dados (...) de menor relevância ou de desproporcionalidade face ao âmbito e objeto do (...) diploma, designadamente dados que possam pôr em causa deveres de sigilo”, de origem legal ou contratual.

No entanto, as alterações não ficaram por aqui. Veio a decidir-se que a fixação do conteúdo do ficheiro SAF-T (PT), bem como dos procedimentos a seguir, deveria ser efetuada por decreto-lei, o que aconteceu, com a publicação, a 3 de agosto último, do Decreto-Lei n.º 48/2020.

Este diploma, depois de definir um conjunto de campos cuja informação deve ser disponibilizada pelas empresas, aditou um segundo conjunto de campos, o qual, também constante do mesmo ficheiro, é, contudo, objeto de encriptação, em procedimento a cargo da INCM, SA e com custos por conta do Estado.

Quanto aos dados não encriptados, estabeleceram-se ainda duas garantias:

- a) A eliminação, da base de dados da AT, dos dados respeitantes a cada ficheiro (leia-se empresa), após validação e agregação para efeitos estatísticos da informação recolhida;
- b) A não utilização dessa informação para “alertas, divergências, seleção de contribuintes ou em sede contraordenacional (autos de notícia)”.

No que respeita aos dados encriptados, o acesso aos mesmos apenas ocorre em caso de procedimento inspetivo, cabendo à INCM fornecer à AT a chave de



descriptação, sendo de tal ato notificada a empresa em causa. Os ficheiros são conservados pela AT pelo prazo de 15 anos.

Na linha destas sucessivas alterações legislativas, foi apresentado pelo Partido Comunistas Português a PL 655/XIV/2, que, como já se deixou inicialmente dito, motivou o pedido de parecer apresentado ao Provedor de Justiça.

Há, desde logo, que sublinhar duas linhas de continuidade desta iniciativa legislativa com o diploma de 2020:

- i)* a primeira respeitando à qualificação dos dados quanto à sua acessibilidade imediata ou diferida pela AT, com repartição por duas categorias, uma com a informação a disponibilizar sem reservas e uma outra cujo acesso é por regra negado;
- ii)* a segunda quanto à persistência do prazo de manutenção do ficheiro por 15 anos.

No mais, essencialmente substitui-se a encriptação de certos dados pelo seu não fornecimento de imediato, mantendo-se na posse do particular.

Cinde-se, assim, o ficheiro modelo em dois:

- i)* um com toda a informação, não encriptada, mas na posse do particular (ou do seu contabilista certificado), devendo ser facultado à AT quando pedido, para procedimento inspetivo; e
- ii)* um outro contendo a informação que o diploma em vigor prevê que seja transmitida de forma aberta, esse sim entregue anualmente à AT.



Nada é referido quanto ao prazo de conservação, mantendo-se, pois, a solução hoje acolhida pelo Decreto-Lei n.º 48/2020.

Por assim ser, as questões objeto de apreciação serão as relativas ao modelo de reporte e organização/manutenção de dados e ao prazo de conservação de dados.

III. As questões

a) Modelo de reporte e organização/manutenção de dados

A iniciativa em apreço toma como argumento essencial o teor do n.º 6 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, na redação da Lei n.º 119/2019, aqui se mencionando uma “exclusão”, prévia à submissão do ficheiro, de certos dados e não uma encriptação dos mesmos.

A finalidade da norma introduzida em 2019 parece igualmente cumprida, quer por via do não fornecimento dos dados, quer por via da sua encriptação, em ambos os casos se assegurando o desconhecimento pela AT dos dados em causa, salvo, como sempre se admite, se tal se justificar por procedimento inspetivo.

Isto dito, não há dúvida que o regime do Projeto de Lei traduz melhor a clássica relação existente entre os sujeitos passivos e a AT: os primeiros são responsáveis por guardar, organizar e manter disponíveis os elementos contabilísticos e os documentos fiscalmente relevantes; a segunda a tudo acede mediante pedido dirigido ao sujeito passivo.



2

Permitir – como o faz o regime atualmente vigente – que os documentos fiscalmente relevantes e os elementos contabilísticos fiquem desde logo à guarda da AT (ainda que encriptados) pode, em último caso, ser visto como um desvio à presunção de boa-fé da atuação dos contribuintes, corolário do princípio da colaboração previsto no artigo 59.º da Lei Geral Tributária².

Assim, o regime ora proposto pode configurar-se como um contributo no sentido da aproximação e do reforço da confiança entre os cidadãos e a Administração, sendo que, no caso, não está apenas em causa a relação entre o sujeito passivo (ou o seu contabilista) e a AT, mas também entre esta e todos os clientes, fornecedores e outros agentes que interagem com o sujeito passivo, pois os dados cujo acesso se discute são, não raramente, dados pessoais destes terceiros.

Convém, no entanto, ponderar que o regime resultante deste Projeto de Lei pode revelar-se mais penalizador para os interesses dos particulares do que o atualmente vigente.

Na verdade, na atual solução, uma vez entregue o ficheiro completo (em parte encriptado), a responsabilidade, também financeira, pela sua manutenção e durante 15 anos, cabe à AT, mostrando-se integralmente cumprido o dever de informação.

Na solução ora em discussão, não só os custos daquela manutenção correm por conta do particular, como também é sua a responsabilidade por eventual extravio, corrupção de dados ou outra circunstância que, naquele prazo alargado, possa impedir a sua disponibilização à AT.

² «Artigo 59.º da Lei Geral Tributária
Princípio da colaboração

1 - Os órgãos da administração tributária e os contribuintes estão sujeitos a um dever de colaboração recíproco.

2 - Presume-se a boa fé da atuação dos contribuintes e da administração tributária.

(...))»

N.



Mostrando-se admissíveis as duas soluções em confronto, a vigente e a ora proposta, crê-se ser pertinente o aprofundamento da questão, designadamente em consequência do que possa resultar do estudo recentemente recomendado pela Assembleia da República através da RAR n.º 100/2001³, isto para se alcançar a melhor e mais equilibrada solução.

b) Do prazo de conservação de dados

Relativamente à segunda questão, ou seja, a do prazo de conservação dos dados, parece clara a conclusão da sua vinculação aos princípios da necessidade e proporcionalidade, consagrando o RGPD a limitação dessa conservação ao mínimo necessário.

Não se debruçando a presente iniciativa sobre este aspeto do regime jurídico em causa, supõe-se que o prazo fixado resulte do feixe de normas tributárias cujo cumprimento se pretende eventualmente fiscalizar, quer quanto aos vários tributos que podem estar em causa, quer quanto ao decurso de prazos de caducidade e de prescrição, designadamente acomodando, em termos de razoabilidade, eventuais causas de suspensão ou de interrupção.

No quadro atrás mencionado, aberto pela Resolução da Assembleia da República n.º 100/2021, de reflexão sobre as melhores soluções a adotar no plano procedimental, fará sentido que tal estudo seja complementado com reflexão mais aturada dos motivos que conduzem à fixação deste prazo e não de outro, designadamente inferior,

³ Cf. Resolução cujo n.º 3, sugere «estudo comparativo que analise experiências de outros países da União Europeia que tenham implementado a obrigatoriedade da entrega do ficheiro SAF -T ou análogo fora de contextos de procedimento inspetivo».



explicitamente assumindo e publicitando os fundamentos encontrados para o prazo que vier a ser, a final, estabelecido.

Essa explicitação permitirá a formulação de um juízo informado sobre a proporcionalidade e adequação da opção que vier a ser tomada quanto ao prazo de conservação de dados

IV. Conclusões

Em conclusão:

- a) O Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na redação atual, dispõe dever ser excluída, do ficheiro informático anualmente entregue à AT, determinada informação, só acessível em caso de procedimento inspetivo;
- b) O Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, incorpora essa informação no ficheiro anualmente entregue, todavia encriptada e sob a responsabilidade da INCM;
- c) O Projeto de Lei n.º 655/XIV/2 prefere modelo distinto, cindindo o ficheiro em duas versões, com a informação ora encriptada a ser mantida pelo particular;
- d) Em ambos os casos, é previsto um prazo de manutenção dos dados de 15 anos;
- e) Quanto ao fornecimento dos dados em apreço, considera-se não existir fundamento jurídico para considerar inadmissível a atual solução legal, por contraponto com a proposta formulada;
- f) A solução constante do Projeto de Lei tem a vantagem de mais facilmente se adequar ao reforço da confiança entre Administração e particulares;



- g) A solução constante do Decreto-Lei n.º 48/2020, todavia, poderá ser mais favorável aos particulares, pela transferência de responsabilidade que imediatamente opera;
- h) Para escolha da melhor solução, encoraja-se o aprofundamento do estudo, designadamente sobre boas práticas no plano europeu;
- i) Sendo omissa a fundamentação do prazo concretamente estabelecido para manutenção de dados, alvitra-se a bondade de este aspeto ser incluído na reflexão citada.

Lisboa, 14 de abril de 2021

Os Coordenadores,

(Elsa Dias)

(João Portugal)