

Apreciação ao DL 48/2020

O SAF-T (*Standard Audit File for Tax Purposes*) é um ficheiro estruturado proposto pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), a fim de facilitar a auditoria, por parte das autoridades tributárias nacionais, de dados empresariais, como os relativos à emissão de faturas e à contabilidade.

As administrações tributárias têm vindo a adoptar o uso do SAF-T, podendo tomar conhecimento do mesmo quando se inicia um procedimento de inspeção a uma empresa ou pedindo o seu envio de uma forma generalizada e regular a todos os contribuintes. Esta segunda opção impõe a todos os contribuintes procedimentos declarativos frequentes, burocratizando a atividade económica e aumentando os gastos de contexto das empresas.

Também exige que a administração pública disponha de meios informáticos adequados que, na presente data, não são eficazes nem satisfatórios, originando, ainda, a concentração de uma quantidade de dados desproporcionais, sendo que muitos deles são estritamente pessoais, com os consequentes problemas de segurança e de falhas na privacidade dos cidadãos e das empresas.

Em Portugal, a Autoridade Tributária (AT) começou por exigir a comunicação mensal dos dados da faturação, tendo sido necessária a intervenção da Comissão Nacional de Proteção de Dados para alterar a intenção inicial, que era excessivamente invasiva. Consequentemente, o SAF-T completo da faturação passou a ser exigido em procedimento inspetivo, não obstante os contribuintes comunicarem mensalmente à AT uma lista das faturas emitidas e os seus valores globais.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro, e da Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro, colocou-se novamente o problema da comunicação sistemática e generalizada de dados, desta vez em relação aos registos da contabilidade. Inexplicavelmente, a lei passou a associar o cumprimento desta obrigação a uma outra, completamente distinta, que consiste no envio da declaração anual de informação empresarial (IES).

Na sequência de diversas reações de oposição a esta legislação, a Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, acabou por suspender estes diplomas ao impor que sejam excluídos do ficheiro SAF-T dados que se consideram desproporcionais face ao âmbito e objetivo pretendidos, designadamente os dados que possam pôr em causa deveres de sigilo a que, legal ou contratualmente, os sujeitos passivos se encontrem obrigados.

Não obstante, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, iniciou a regulamentação das restrições impostas pela Lei n.º 119/2019, mantendo a maior parte das objeções inicialmente levantadas, que se expõem seguidamente:

- (1) O preâmbulo do decreto-lei insiste em reafirmar um objetivo que não corresponde à realidade. De facto, a entrega do SAF-T não pode ter como objetivo a simplificação do preenchimento dos anexos A e I da IES, dado que tal preenchimento já é automático, sendo feito a partir das aplicações informáticas que as entidades e os contabilistas usam para os registos contabilísticos. Pelo contrário, a AT tem neste momento um grave e complexo quebra-cabeças para resolver. Prevê-se que a maior parte dos contribuintes não consigam submeter a IES devido à dificuldade de validação prévia dos ficheiros SAF-T, pois a própria AT inventou regras que violam princípios e práticas habituais da contabilidade, que não viabilizam a validação dos ficheiros de todas as realidades empresariais.
- (2) O decreto-lei prevê um “mecanismo de descaraterização de dados” (art.º 2.º), mas o art.º 5.º prevê que a AT tenha de eliminar, do ficheiro submetido, “a informação de detalhe”, dando a entender que a submissão do SAF-T da contabilidade terá como efeitos práticos apenas a agregação dos valores contabilizados por taxonomias (art.º

5.º, n.º 1). Não se entende o relevo deste objetivo, visto que a agregação por taxonomias resulta, também, das próprias aplicações informáticas usadas na contabilidade.

- (3) O suposto preenchimento automático das demonstrações financeiras na IES pela AT, usando as “taxonomias” criadas pela Portaria n.º 302/2016, de 2 de dezembro, com regras que não as estabelecidas pelos normativos contabilísticos, contrariam as atribuições específicas dos contabilistas certificados, pelo Estatuto da OCC, e das administrações das sociedades, pela lei comercial. Isto irá originar demonstrações financeiras produzidas pelos contabilistas e aprovadas pelos sócios diferentes das produzidas pela AT para publicação através da IES.
- (4) Por que razão a AT pretende ter acesso à contínua informação contabilística de todos os contribuintes se, nos termos da lei, só pode usar essa informação em procedimentos inspetivos pontuais? Que vantagem pode existir em dispor de ficheiros “descaraterizados” parciais que não podem ser utilizados, se a informação completa pode ser obtida sempre que se inicia um procedimento inspetivo?
- (5) O SAF-T da contabilidade pretende ser usado pela Autoridade Tributária numa perspetiva ideológica que tem patenteado. Por um lado, numa atitude de desconfiança em relação aos cidadãos e às empresas. A AT parece duvidar da integridade dos ficheiros que pode obter amanhã em relação aos ficheiros que pode obter hoje e tal atitude de suspeição põe em causa a honestidade dos contribuintes em geral e, em particular, a dos contabilistas, num desrespeito sistemático pelos princípios de cidadania próprios de um estado de direito democrático.
- (6) Por outro lado, a AT parece estar obcecada com as potencialidades do tratamento informático de “big data”, desprezando as formas normais de controlo, nomeadamente a fiscalização direta, não hesitando perante o facto de a obtenção desta desproporcionalidade de dados se sobrepor aos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes, como se a necessidade de receita fiscal justificasse todas as formas de obtenção da mesma.
- (7) Na prática, o tratamento automático de dados pela AT tem originado um crescente número de “divergências” (na versão assertiva) e de “irregularidades” (nos textos correntes). Estas “irregularidades” têm surgido sistematicamente, causando custos acrescidos, dispêndio de recursos financeiros e humanos com percas de tempo e diminuição da produtividade dos contribuintes, dos contabilistas e, também, dos funcionários dos serviços de finanças locais, sendo o efeito tributário irrelevante, dado que, na sua grande maioria, as divergências são justificadas por erros do sistema da AT e que o SAF-T da contabilidade irá agravar, aumentando o número de “divergências” geradas.
- (8) Estão-se a criar custos desnecessários aos contribuintes e procedimentos inúteis do ponto de vista custo/benefício do pré-preenchimento da IES, podendo, ao invés, dar-se continuidade à Diretiva 2013/34/UE relativa à simplificação e redução de custos de contexto para as empresas, que esteve na origem da reforma do Sistema de Normalização Contabilística de 2016.
- (9) Para levar adiante esta obtenção de dados e o conseqüente acréscimo de custos para os contribuintes, contabilistas e até para o próprio Estado, o decreto-lei prevê um sistema de criação de chaves anuais de descaraterização, a sua utilização e a sua guarda, bem como procedimentos de comunicação, através da participação da Imprensa Nacional Casa da Moeda. Vão-se criar encargos adicionais decorrentes do fornecimento deste serviço pela INCM e novas tarefas burocráticas, contrariando os objetivos de simplificação administrativa que são defendidos e desejados por todos os quadrantes da sociedade atual.

Em suma, este decreto-lei, contrariamente aos propósitos enunciados no seu preâmbulo, assenta numa perspetiva ideológica irrazoável, insistindo em implementar um procedimento desnecessário e desproporcionado, cujos efeitos no combate à evasão fiscal serão muito pouco relevantes, antes criando mais despesa pública, mais burocracia, causando inúmeros transtornos aos contribuintes, contabilistas certificados e aos técnicos, para além de que a informação contabilística que resulta para efeitos de divulgação pode não ser coincidente com a que é elaborada segundo a legislação comercial e os normativos contabilísticos aplicáveis.

20 de Agosto de 2020

| | |
|---|-------|
| Adélia Maria Ferreira | 36130 |
| Albertina Maria Pires de Miranda | 65608 |
| Alexandre Augusto Rocha Cação | 30062 |
| Alexandre José Santos Tomás | 16118 |
| Alfredo Luís Porto Carrero Pinto Teixeira | 22104 |
| Amélia Cristina Sousa Ferreira Cação | 30061 |
| Américo Santos Viana | 39019 |
| Ana Catarina Franco da Silva Serrano | 83743 |
| Ana Luisa de Sousa Rodrigues, | 89368 |
| Antonio Carlos Domingues Rebelo | 10682 |
| António Cesar Araújo de Sousa, | 22502 |
| António José da Costa Xavier | 5426 |
| António Lopes Pereira | 167 |
| António Rodrigues da Fonte | 20298 |
| Armando José Pires Fino | 75364 |
| Carlos Luis Coelho | 90073 |
| Cármem Fernanda sousa oliveira | 22882 |
| Celina Maria da Silva Pereira | 17178 |
| Céu Simões, | 48410 |
| Davide Cardoso dos Santos | 91352 |
| Domingos Caldeira Carreiro | 12748 |
| Domingos de Queiroz Martins | 2596 |
| Dulce Alexandra Costa Jorge André | 49908 |
| Eduardo Manuel Ferreira de Barros | 2074 |
| Elza Maria Barbosa Santos Silva | 7000 |
| Emanuel Henriques Alves | 80523 |
| Félix de Miranda Meireis | 27068 |
| Filipe Manuel Simões Mendes Monteiro | 76335 |
| Francisco de Oliveira Martins | 6695 |
| Francisco Silvério de Almeida Fernandes | 48188 |
| Francisco Xavier Gonçalves de Sousa | 46471 |
| Hermínio José Leite de Miranda | 1297 |
| Ilda dos Santos Rodrigues Moreira | 39412 |

| | |
|--|-------|
| Isabel Maria do Carmo Carneiro Pereira Cipriano | 40630 |
| J. M. Freitas Branco | 265 |
| Jacinto da Costa Vilarinho | 27429 |
| João Carlos Fernandes de Oliveira | 2011 |
| João Correia Colaço | 16 |
| João Marcos Serrão Mitt | 22119 |
| João Paulo Reis Rosado Paralta | 15557 |
| Joaquim Alves Antunes | 2124 |
| Joaquim dos Santos Rodrigues Moreira | 91722 |
| Joaquim Roque Fortuna Oliveira | 25810 |
| Jorge Humberto Vaz Ribeiro | 36326 |
| José António Matias Araújo | 5 |
| José Carlos Pereira Lopes | 11406 |
| José Domingos São Bento Rodrigues | 2445 |
| José Francisco Pereira Fernandes | 33235 |
| José Manuel de Barros Capela Telhado Ferreira | 58549 |
| José Manuel de Sousa Uva Gama Nunes | 40743 |
| José Manuel Martins Marques | 18736 |
| José Manuel Vieira da Mota | 46693 |
| Luciano Veiga Baltar | 6546 |
| Luis Vieira da Silva | 3628 |
| Manuel Hernâni Galvão Gomes | 8608 |
| Manuel José Benavente Rodrigues | 146 |
| Manuel Moreira Gonçalves Carneiro | 39819 |
| Manuel Viriato Cardoso Patuleia | 3 |
| Maria Antónia Ferreira Valente de Carvalho Picarote Rodrigues | 24214 |
| Maria da Conceição Silva Cardoso | 12549 |
| Maria de Fátima Ferreira | 23511 |
| MARIA DE LURDES PEREIRA | 8421 |
| Maria Ermelinda da Silva | 32322 |
| Maria Fernanda Simoes Coelho | 47027 |
| Maria Filomena Martins Oliveira Grimalde Simões | 29105 |
| Maria Glória Ferreira | 10914 |
| Maria José Ramos Vidal | 22103 |
| Maria Margarida Leal Gonçalves da Silva | 29616 |
| MARISA TERESA DUARTE HENRIQUES | 76336 |
| Martinho Joaquim Mendonça Caetano | 23656 |
| MAURICIO RITA ALVES | 85385 |
| Paula Alexandra Santos Lagrange Silva | 74331 |
| Paulo Alexandre da Silva Moreira de Sousa | 39384 |

| | |
|---|-------|
| Paulo Alexandre Gamito Nunes Gonçalves de Jesus | 5767 |
| Paulo Manuel Jesus Augusto | 42554 |
| Pedro Fernando Rebelo Monteiro | 73356 |
| RENATA FERNANDES PORTO | 83747 |
| Rosendo José | 12529 |
| Rui Herdadinha | 83733 |
| Rui Jorge Saavedra Magalhães | 2169 |
| Sandra Paula da Silva Pereira | 75715 |
| Sandra Soares | 32110 |
| Severino Gonçalves de Sousa | 69161 |
| Sílvio Carvalho Vilão | 3063 |
| SUSANA DE JESUS RAMOS MARTINS LOPES | 43148 |
| Vitor Alexandre Lopes Pereira Vicente | 37094 |
| VITOR LUIS HENRIQUES DA GRAÇA | 47019 |
| Vítor Manuel Pereira da Cunha | 55462 |
| Yaroslava Pomirkovana | 94681 |