



CIRCULAR

N/REFª: 40/2019
DATA: 02/05/2019

Assunto: **Decreto-Lei nº 28/2019 de 15 de Fevereiro. Submissão do ficheiro SAF-T**

Exmos. Senhores,

Pelo eventual interesse, remete-se cópia do ofício desta Confederação ao Ministro das Finanças onde são destacadas as dificuldades decorrentes destas novas obrigações

Com os melhores cumprimentos,

Ana Vieira
Secretária-Geral

Exmo. Senhor
M.I. Ministro das Finanças
Prof. Doutor Mário Centeno
Av^a Infante D. Henrique, n.º 1 – 1.º
1149-009 Lisboa

N/Ref^a: 391/2019
Data: 30/04/2019

Exmo. Senhor Ministro,

Os associados da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CCP têm manifestado singular apreensão com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro, em particular, com a atinente à submissão do SAF-T.

Com efeito, à medida que se vão conhecendo os requisitos para validação do referido ficheiro, a dimensão da informação reportada e se toma consciência da sua finalidade, vai-se avolumando a dúvida sobre a necessidade e a oportunidade da prescrição legislativa, que, no mínimo, se poderia qualificar de ilógica e gravemente atentatória das regras básicas sobre proteção de dados pessoais.

A falta de lógica da medida

No âmbito do Simplex+2016 foi adotada uma medida, cujo prazo de implementação estava previsto para o 2.º semestre de 2017, que previa a simplificação do preenchimento dos Anexos A e I da IES, a saber: *“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”*.

Para execução desta medida foram, entretanto, publicados o Decreto-Lei n.º 87/2018, de 31 de outubro e as Portarias n.ºs 31/2019, de 24 de janeiro e 35/2019, de 28 de janeiro.

Neste contexto, deve assinalar-se o meritório esforço de simplificação dos referidos Anexos, sendo certo, porém, que a sua dificuldade de preenchimento resulta precisamente do excesso de informação que neles é pedida, parte da qual não consta das bases de dados dos programas de contabilidade.

Todavia, a par da eliminação de quadros e campos, é introduzida outra medida de simplificação, a que se chamou o pré-preenchimento da IES, mas que tem como condição *sine qua non* a submissão do ficheiro SAF-T. E, aqui, começa a ilogicidade da medida.

Os profissionais da contabilidade sabem que as aplicações informáticas existentes no mercado permitem o pré-preenchimento da IES, a partir do seu programa de contabilidade mas, obviamente, apenas e só dos campos cuja informação consta da respetiva base de dados.

De facto, muitos campos da IES não podem ser pré-preenchidos pelas aplicações informáticas existentes no mercado, nem por qualquer aplicação informática, presente ou futura, da Autoridade Tributária.

Portanto, o prometido pré-preenchimento, a partir da submissão do SAF-T, é uma ficção, porque a realidade é bem diversa. As empresas ficam obrigadas a submeter um ficheiro com um conjunto de informação absolutamente desproporcionado à “contraprestação” oferecida pela AT: preencher alguns campos da IES e devolver o ficheiro ao contribuinte que tem de completar o preenchimento dos restantes campos e submeter a declaração.

O pré-preenchimento de uma declaração com informação que a AT guarda *proveniente de terceiros* pode considerar-se uma opção racional, como já hoje sucede, por exemplo, no âmbito do IRS. Quando se trata de impor ao próprio contribuinte, com pretexto no pré-preenchimento, o fornecimento de um desmedido volume de informação para dela utilizar com aquela finalidade uma insignificância de dados, devolvendo-lhe a Declaração (no caso a IES) para o contribuinte completar, não se afigura que seja uma opção racional, lógica, sustentável, ou coerente. De facto, para que o contribuinte possa entregar a IES impõe-se-lhe uma nova obrigação bem mais complexa: submeter o SAF-T da contabilidade, porque transpor o conjunto de validações a que está sujeita a submissão do SAF-T constitui certamente uma tarefa bem mais difícil que o preenchimento da IES que, repete-se, já é assegurado pelas aplicações informáticas com que os profissionais da contabilidade trabalham.

Nestas circunstâncias, os associados da CCP até poderiam estar gratos pela medida de simplificação que lhes é oferecida, mas preferem que lhe seja concedida a faculdade de a ela renunciarem, ficando assim a dispor da legítima opção de dispensarem qualquer cooperação da AT no preenchimento da IES.

E, em consequência, a CCP entende que, não se estando, na realidade, perante uma medida de simplificação, seja nos termos em que foi anunciada seja como decorre do Decreto-Lei que a instituiu, a submissão do SAF-T deveria ser pura e simplesmente extinta, ou, tornar-se opcional, implicando apenas para os que não submeterem o SAF-T, a ausência de pré-preenchimento da IES pela AT.

A violação do princípio da igualdade horizontal

A ausência de regulamentação e as dissonantes afirmações de responsáveis governamentais sobre a medida, faz antever que há uma manifesta discrepância entre a finalidade revelada (simplificar o pré-preenchimento da IES) e a finalidade sonogada (combate à fraude fiscal), que obviamente se inserem em diferentes patamares quanto ao seu âmbito de aplicação.

Ora, a confirmar-se a finalidade até agora sonogada e sendo objetivo último da AT ter acesso e guardar a toda a informação que reside na base de dados de um programa de contabilidade, então devia ser consagrada na legislação a obrigatoriedade de submissão do SAF-T com carácter geral, abrangendo todos os sujeitos passivos de IRS e IRC com contabilidade organizada.

A atual obrigatoriedade de submissão do SAF-T, abrangendo apenas os sujeitos obrigados à entrega dos Anexos A e I da IES, deixa fora do âmbito de aplicação os setores da banca e dos seguros, em manifesta violação do princípio da igualdade.

A suscetibilidade de lesão da proteção de dados pessoais

A legislação conhecida prevê apenas a submissão do SAF-T da contabilidade, remetendo-se a estrutura desse ficheiro para uma futura disponibilização no portal das finanças (n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 31/2019, de 24 de janeiro). Todavia, o que politicamente tem vindo a ser sugerido é que se trata de uma submissão com todos os dados constantes do referido ficheiro e não apenas os estritamente necessários para o pré-preenchimento da IES.

Ora, convém recordar que muitos programas de contabilidade têm integrada a informação do programa de faturação e, para além da contabilidade geral, podem ainda integrar a contabilidade analítica.

Se a estrutura do ficheiro que vier a ser aprovada, contemplar este manancial de informação, incluindo a comunicação de faturas, não queremos deixar de recordar que isso constitui uma manifesta violação da minimização dos dados pessoais e um manifesto retrocesso em termos de tutela dos direitos, liberdades e garantias, por permitir à AT o conhecimento dos exatos bens e serviços adquiridos por cada um dos cidadãos, expondo a sua vida privada, como assinalou a CNPD no Parecer n.º 48/2108.

Mais grave ainda é o facto de a AT se tornar “depositária” de informação que não foi comunicada para qualquer finalidade fiscal e a que, legalmente não deve ter acesso sem autorização do contribuinte, por se reportar à sua atividade empresarial e, naturalmente, constituir segredo da sua atividade profissional, implicando riscos para os comerciantes. Sabe-se que as bases de dados da AT são, atualmente, as que mais autorizações de acesso obtêm, não raro se desconhecendo com que finalidade. E em lado nenhum existe uma listagem pública das entidades que têm permissão de acesso às bases de dados da AT, a lei que lha concedeu e a finalidade com que o fez. Não querendo duvidar dos mecanismos de controlo interno, não podem deixar de se recordar notícias recentes que davam conta da venda de informação sobre empresas a entidades privadas para a promoção de execuções.

O dever de elaboração do relatório e contas

O Código das Sociedades Comerciais impõe aos membros da administração das sociedades o dever de elaborar e submeter aos órgãos competentes o relatório da gestão, as contas do exercício e demais documentos de prestação de contas – *vide* artigo 65.º do CSC.

A esse dever corresponde naturalmente a autoridade para os elaborar de conformidade com os critérios e metodologias que considerem mais adequados às circunstâncias em concreto, no respeito das regras existentes, designadamente, das que emanam da normalização contabilística.

Nesse domínio, não pode deixar de se recordar que mesmo a Portaria n.º 220/2015, de 24 de julho, diploma que aprovou os modelos de demonstrações financeiras, não deixou de assumir a vicissitude de as mesmas serem apenas um referencial!

Previu-se a possibilidade de se adicionarem linhas a esses modelos quando *“tal for relevante para uma melhor compreensão da sua posição e desempenho financeiros”* – *vide* artigo 1º, n.º 2.

Ora, a partir do momento em que se passa a exigir que a informação contabilística seja produzida de forma que possa ser suscetível de permitir o pré-preenchimento de determinados quadros da IES, retira-se toda e qualquer autoridade aos membros da administração das sociedades para darem cumprimento ao dever que a lei lhes impõe.

Significa isto que se uma administração societária considerar mais adequado inserir uma linha num determinado balanço ou demonstração de resultados, *justamente para relatar de forma mais compreensiva a sua posição e desempenho financeiros*, poderia fazê-lo, mas não faz porque tem de validar um SAFT, cuja informação terá de ser estruturada de forma a respeitar as taxonomias, e essa informação, depois de sujeita a um processo de validação, dará necessariamente lugar a um preenchimento standard daquele balanço e daquela demonstração de resultados!

É uma clara e manifesta intromissão da AT em domínios próprios das administrações que não pode, nem deve ser consentida.

É este o absurdo a que chegámos e que a nosso ver desvirtua a bondade que subjazia à criação de um sistema de informação empresarial simplificado e que, de facto, evitou a necessidade de duplicações desnecessárias de apresentação da informação financeira a várias entidades.

Nestes termos, a CCP não antevendo nenhuma simplificação no procedimento preconizado de pré-preenchimento da IES pela AT e, face aos custos de contexto e da degradação do ambiente fiscal que a submissão do SAFT vem acarretar, vem solicitar a V. Ex.^a que reconsidere a entrada em vigor de tal medida e debata com os parceiros sociais as suas vantagens e inconvenientes, tendo em vista consensualizar o que deve ser feito.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente da Direcção

João Vieira Lopes