



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Projeto de Resolução n.º 886/XIV/2.^a

Recomenda ao Governo que altere os procedimentos da entrega do ficheiro
SAF-T(PT) relativo à contabilidade

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.^a).

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 propõem que a Assembleia da República adote a seguinte:

Resolução

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República, recomendar ao Governo que:

1. Promova uma discussão mais aprofundada sobre a implementação da obrigatoriedade de entrega do ficheiro SAF-T(PT) relativo à contabilidade, nomeadamente reconsiderando os procedimentos para a sua submissão, previstos no Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, a fim de assegurar o pleno cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, introduzido pela Lei n.º 119/2019, por forma a que os dados “que sejam considerados de menor relevância ou de desproporcionalidade (...)” sejam efetivamente “excluídos, previamente à submissão”, e não encriptados;
2. Tendo em conta o adiamento da aplicação do Decreto-Lei n.º 8/2007, no que diz respeito ao SAF-T(PT) relativo à contabilidade, solicite no prazo de 3 meses, parecer que analise a redação atual do Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, às seguintes entidades:
 - a) Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD)
 - b) Comissão de Normalização Contabilística (CNC)
 - c) Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC)

- d) Provedoria de Justiça
 - e) Confederações empresariais
 - f) Confederação Portuguesa das Micro Pequenas e Médias Empresas (CPPME)
 - g) Outras entidades que manifestem vontade de emitir parecer;
3. Elabore e publique, no prazo de 3 meses, um 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, a fim de melhor preparar a medida antes da sua implementação prática;
 4. Desenvolva junto da Autoridade Tributária todos os esforços no sentido de clarificar as melhorias de eficiência no prosseguimento da sua missão e os objetivos subjacentes à implementação deste mecanismo.
 5. Suspenda a implementação da obrigatoriedade da entrega do SAF-T(PT) relativo à contabilidade enquanto se manifestarem as consequências económicas da crise epidemiológica de COVID-19, bem como até à elaboração dos pareceres e estudos enunciados nos números anteriores.

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