



Universidade do Porto  
Faculdade de Direito

Pedro Nuno da Cunha e Borda

OS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO  
EMPRESARIAL (ENTERPRISE RESOURCE  
PLANNING-ERP'S) E OS PROCEDIMENTOS DE  
AUDITORIA PREVISTOS NO SAF-T (PT) (STANDARD  
AUDIT FILE FOR TAX PURPOSES – PORTUGUESE  
VERSION)

Mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Económicas)

Trabalho realizado sob a orientação da  
Professora Doutora Glória Maria Alves Teixeira

Julho 2012

*À minha orientadora,*

*Prof. Dra. Glória Teixeira*

*“We can’t solve problems by using the same kind of thinking we used when  
we created them.”*

Albert Einstein

## AGRADECIMENTOS

Aproveito esta página para agradecer pela vida, pela família extraordinária, em particular aos pais e avós, e pelos amigos, que ao longo do tempo, tenho tido a oportunidade de conhecer. Não é possível, em boa verdade, transmitir aqui a importância que todos têm para mim.

Quero agradecer também à Dra. Sandra Videira e ao Dr. Victor Duarte, as críticas construtivas prestadas.

Gostaria ainda, e em especial, de agradecer e felicitar a minha orientadora, Professora

Doutora Glória Teixeira, pelo seu duto saber, sempre esclarecido e partilhado, apoio inestimável e generosa disponibilidade de tempo, durante todo o processo de elaboração deste relatório.

Os meus sinceros agradecimentos ao corpo docente do mestrado em Direito, Ciências Jurídico-Económicas, pelos conhecimentos transmitidos durante a parte curricular.

Ao Paulo Pontes, um franco agradecimento pelo apoio sobretudo nos aspetos mais pragmáticos e que revelou ser mais do que um colega, um grande amigo.

Um agradecimento sentido à Patrícia, pelo incentivo, compreensão e apoio durante estes dois anos.

A todos o meu sincero Muito Obrigado.

## RESUMO

A Globalização dos mercados associada às novas tecnologias alterou, sem retorno, a percepção do conhecimento, do tempo e do espaço.

As organizações vivem num ambiente de racionalização e otimização de meios, em que os Sistemas de Informação e as Tecnologias de Informação (SI/TI) ocupam um papel determinante no processo de tomada de decisão. Agravado pelo cenário de crise atual, as organizações encontram-se obrigadas a alterar estratégias, definir novos modelos de negócio e a (re)adaptar processos e operações. A informação e o recurso a mais conhecimento torna-se fundamental e os *Enterprise Resource Planning* (ERP's) assumem um papel ímpar e decisivo, que importa conhecer.

Também critérios associados à otimização, racionalidade, proximidade e de transparência, pretendem contribuir para uma melhor gestão pública, só assim compatível com os princípios e novas exigências reclamadas no âmbito da competitividade imposta.

Neste cenário, impõe-se como indispensável recorrer a medidas de controlo de auditoria fiscal, procurando concretizar objetivos de eficiência, eficácia e equidade, no âmbito dos procedimentos a adotar pelas administrações fiscais, numa ótica de racionalização e redução de custo, beneficiando os serviços a prestar aos contribuintes.

A adoção do *Standard Audit File for Tax Purpose – Portuguese Version - SAF-T (PT)*, um ficheiro normalizado que permite uma recolha de informação em formato eletrónico (dados fiscais), enquanto suporte das declarações fiscais dos contribuintes, por parte dos serviços de inspeção (para análise dos registos dos contribuintes com relevância fiscal), pretende concretizar esse fim: um melhor desempenho a nível de controlo interno e um melhor cumprimento da legislação. Com o propósito claro de combate ao fenómeno da evasão fiscal, impõe-se, pela sua relevância material, a certificação dos programas de faturação.

Com recurso às tecnologias de informação disponíveis, propomos uma nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados*, aplicação a implementar nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), e com suporte no repositório das informações da base de dados a desenvolver a partir do ficheiro SAF-T (PT), prevenindo três fases de intervenção: análise da informação dos dados relativos ao sujeito passivo; análise dos dados relativos à relação estabelecida entre o sujeito passivo e terceiros; Fase última de conciliação de dados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Globalização; SAF-T (PT); Certificação de programas de faturação; Sistemas Informação/Tecnologias Informação; ERP; Auditoria; Fiscalização;

## **ABSTRACT**

The markets Globalization associated with new technologies changed, without turning back, the perception of knowledge, time and space.

Organizations live in an environment of rationalization and optimization of resources, in which Information Systems and Information Technology (IS / IT) play a decisive role, mainly in the process of decision making. Compounded by the current crisis scenario, Organizations are required to alter their strategies, define new business models and readjust/adapt processes and operations. The information and the use of more knowledge are essential and Enterprise Resource Planning (ERP) assume a unique and decisive role, that matters to know.

Criteria also related to optimization, rationality, proximity and transparency, intend to contribute to better management of public business, only then compatible with the principles of adequacy imposed on new demands, claimed in the competitiveness needed.

In this scenario, it imposes as necessary the use of control measures of tax audit, seeking to achieve the goals of efficiency, effectiveness and fairness, under the procedures to be adopted by tax authorities, in a view to rationalization and cost reduction, benefiting the services to be provided to taxpayers.

The adoption of SAF-T (PT), a standard file that allows a collection of information in electronic form (fiscal data), as support of the tax returns of taxpayers, by the inspection services (to analyze the records of the relevant tax payers), aims to achieve that end: a better performance of internal control better compliance of the legislation.

With the express purpose of fighting the phenomenon of tax evasion, it imposes, by its material relevance, the certification of invoicing programs.

Using the information technologies available, we suggest the development of a new management tool, analysis and data processing, application to implement in the Tax Authority and Customs services (AT), and with support in the repository of information from the database to be developed from the SAF-T (PT) file, preventing three stages of intervention: information analysis of data relating to the taxable; analysis of data on the relationship established between the taxpayer and other people; Final phase of data reconciliation.

**KEYWORDS:** Markets globalization; SAF-T (PT); Certification of invoicing programs; Information Systems and Information Technology (IS / IT); ERP; Auditing; inspection procedures;

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	i
<b>RESUMO</b> .....	ii
<b>ABSTRACT</b> .....	iii
<b>1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	
<b>A UNIÃO EUROPEIA: O ESPAÇO ECONÓMICO MAIS DINÂMICO E COMPETITIVO</b>	
<b>DO MUNDO – UM OBJETIVO ESTRATÉGICO A PROSSEGUIR</b> .....	7
<b>MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS DO RELATÓRIO</b> .....	9
<b>2. A GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DA INFORMAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO</b>	
<b>DAS ORGANIZAÇÕES</b> .....	10
<b>2.1 A ADOÇÃO DE SOLUÇÕES ERP</b> .....	14
<b>2.2 OS NOVOS DESAFIOS QUE SE IMPÕE AOS ERP’S</b> .....	20
<b>3. O PLANO TECNOLÓGICO: UMA RESPOSTA DO GOVERNO PORTUGUÊS AO</b>	
<b>DESAFIO DO CONSELHO EUROPEU DE 23 E 24 DE MARÇO DE 2000</b> .....	22
<b>3.1 SIMPLEX: UMA RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO AOS DESAFIOS</b>	
<b>DA MUDANÇA</b> .....	24
<b>3.2 ENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO</b>	
<b>PÚBLICA: IES E O SAF-T (PT)</b> .....	26
<b>3.3 DA NECESSIDADE DE RECURSO A MEDIDAS DE CONTROLO DE AUDITORIA MAIS</b>	
<b>EFICAZES: O STANDARD AUDIT FILE FOR TAX PURPOSES (SAF-T)</b> .....	29
<b>3.4 STANDARD AUDIT FILE FOR TAX PURPOSES – PORTUGUESE VERSION</b>	
<b>SAF-T (PT): PORTARIA 321-A/2007, DE 26 DE MARÇO</b> .....	32
<b>3.5 DA ADEQUAÇÃO DO SAF-T (PT) A UM NOVO CONTEXTO:</b>	
<b>PORTARIA 1192/2009, DE 8 DE OUTUBRO</b> .....	37

<b>4.</b>	<b>CERTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FATURAÇÃO: PORTARIA 363/2010, DE 23 DE JUNHO</b> .....	39
<b>4.1</b>	<b>UMA CERTIFICAÇÃO NECESSÁRIA E REFORÇADA: AS NOVAS REGRAS DEFINIDAS PELA PORTARIA 22-A/2012, DE 24 DE JANEIRO</b> .....	41
<b>5.</b>	<b>UM SENTIDO DE REFORMA: O PROGRAMA PREMAC</b> .....	45
<b>6.</b>	<b>DA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA NOVA FERRAMENTA DE GESTÃO, ANÁLISE E TRATAMENTO DE DADOS;</b> .....	49
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	59
<b>8.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	64

## **SIGLAS E ACRÓNIMOS**

ASSOFT - Associação Portuguesa de Software  
AT - Autoridade Tributária e Aduaneira  
BI - Business Intelligence  
CFA - Committee on Fiscal Affairs  
CIRC - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas  
CIVA - Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado  
DGCI - Direção Geral de Contribuição e Impostos  
DW - Data Warehouse  
ERP - Enterprise Resource Planning  
ERP/ERM - Enterprise Resource Planning/Management  
FEEF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
IES - Informação Empresarial Simplificada  
IGF - Inspeção-Geral das Finanças  
IVA - Imposto Sobre o Valor Acrescentado  
LGT – Lei Geral Tributária  
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira  
OCDE - Organização de Cooperação e desenvolvimento Económicos  
PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado  
PREMAC - Plano de Melhoria e Redução da Administração Central do Estado  
PIB - Produto Interno Bruto  
RGIT - Regime Geral das Infrações Tributárias  
SAF-T - Standard Audit File for Tax Purpose  
SAF-T (PT) - Standard Audit File for Tax Purpose - Portuguese Version  
SI - Sistemas de Informação  
SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa  
SNC - Sistema de Normalização Contabilística  
TI - Tecnologias de Informação

## 1. INTRODUÇÃO:

### CONTEXTUALIZAÇÃO: A UNIÃO EUROPEIA, O ESPAÇO ECONÓMICO MAIS DINÂMICO E COMPETITIVO DO MUNDO – UM OBJETIVO ESTRATÉGICO A PROSSEGUIR

Reconhecido na União Europeia o cenário de mudança consequente da globalização e dos desafios que se impunham a uma nova forma de gestão de Informação e conhecimento, o Conselho Europeu realizou uma reunião extraordinária em 23 e 24 de Março de 2000, em Lisboa, com o intuito de promover um conjunto de reformas económicas e sociais e estabelecer um novo objetivo estratégico - *“tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”*<sup>1</sup>. A transformação é então assumida como radical, sendo confirmada a alteração em diferentes aspetos da vida das pessoas. Em consequência, promove-se um ajustamento aos princípios e valores da sociedade. O desafio, reconhecido, seria da definição de um objetivo assente num programa de *infraestruturas de conhecimento*, habilitado a estimular a *inovação*, promover *reformas económicas e modernizar os sistemas de ensino e providência social*. É também visto o período, como particularmente favorável à adoção de reformas económicas e sociais, num exercício combinado de competitividade e coesão social. Como estratégia global definida, impõe-se como necessário acolher políticas de transição que favoreçam a adoção de *economias e sociedades de conhecimento*. Neste sentido, procurou-se recorrer às necessárias *reformas estruturais, modernizar o modelo social europeu e promover o crescimento*.

Estes objetivos foram posteriormente reavaliados<sup>2</sup> no Conselho Europeu de Barcelona, realizado em 15 e 16 de Março de 2002, no qual se acabariam por mencionar avanços importantes mas não deixaria de se assinalar também o ritmo de progressão lenta, verificado em áreas de intervenção estratégicas. Neste sentido, importa registar a intenção da comissão de propor medidas, na Primavera de 2003, para *melhor integrar a inovação num espaço*

---

<sup>1</sup> Cf. Estratégias definidas no Conselho Europeu de Lisboa, realizado a 23 e 24 de Março de 2000, disponível em <http://www.planotecnologico.pt/document/1137071987W5xLJ2ui2Oo82MT9.pdf>, com acesso a 20/02/2012.

<sup>2</sup> Cf. Conclusões da presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15 e 16 de Março de 2002, disponível em [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000033841&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000033841&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)), com acesso a 20/02/2012.

*Europeu de Conhecimento*<sup>3</sup>, com o objetivo de melhorar a utilização dos direitos de propriedade intelectual em toda a Europa, desenvolver e reforçar o investimento privado e a utilização do capital de risco na investigação, bem como estimular a criação de redes entre o mundo empresarial e científico.

O novo papel dos Sistemas de Informação e das Tecnologias de Informação, enquanto suporte e apoio na tomada de decisão, torna-se decisivo. A informação torna-se vital, e o sistema de informação organizacional permitem uma decisão mais esclarecida. O auxílio nos processos de gestão de uma empresa nas mais importantes fases de seu negócio torna os Enterprise Resource Planning (ERP´s), pela otimização de meios e processos envolvidos, uma ferramenta importante na gestão operacional. Importa integrar, tornando a informação mais consistente, viabilizando a tomada de decisões com base numa gestão *em tempo real*.

No cenário complexo, conseqüente da mutação imposta pelos avanços tecnológicos, o *Committee on Fiscal Affairs* (CFA), da Organização de Cooperação e desenvolvimento Económicos (OCDE), confirmando as preocupações de diferentes países, reconhece a necessidade premente de recurso a medidas de controlo de auditoria mais eficazes, eficientes e justas. Importa garantir ferramentas adequadas no âmbito do controlo de auditorias a realizar, e com a eficácia necessária – pretende-se dar resposta ao fenómeno do combate da evasão fiscal.

Também a nível interno, vive-se um ambiente de promoção de simplificação e transparência do ordenamento fiscal. Inserido no Programa Simplex, promove-se o cenário de adequação do Standard Audit File for Tax Purpose – Portuguese Version SAF-T (PT), um ficheiro normalizado que permite uma recolha de informação em formato eletrónico (dados fiscais), enquanto suporte das declarações fiscais dos contribuintes, por parte dos serviços de inspeção, (para análise dos registos dos contribuintes com relevância fiscal).

Com o propósito claro de combate ao fenómeno da evasão fiscal, foram também definidos requisitos obrigatórios de certificação dos programas faturação, a que respeita o artigo 8.º, do CIRC, nos termos da alínea a), da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho, certificação reforçada pela Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro. Importava garantir uma utilização

---

<sup>3</sup> Cf. Conclusões da presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15 e 16 de Março de 2002, disponível em [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000033841&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000033841&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)), com acesso a 20/02/2012.

obrigatória e exclusiva, de programas informáticos de faturação que tenha sido objeto de prévia certificação pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Face o actual cenário conturbado de crise, também o XIX Governo Constitucional, no âmbito do Compromisso Eficiência, definia novas orientações materializadas num Plano de Melhoria e Redução da Administração Central do Estado atenta a *racionalização e redução das estruturas da Administração previstas*, com aumento da sua eficiência de atuação. Em consequência, o Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro cria uma nova entidade - a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

É neste contexto, e em incremento de competências de controlo da situação tributária dos contribuintes, e com base no SAF-T, por via do cruzamento da informação remetida, que ousamos propor o desenvolvimento de uma nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*, aplicação a implementar nos serviços da AT.

## **MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS DO RELATÓRIO**

A experiência profissional em unidades de negócio, em que o Sistema de Informação é fator crítico de sucesso no suporte à decisão, a utilização diária de ERP´s, e as importantes alterações legislativas introduzidas, pela Portaria 321-A/2007, de 26 de Março, Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro, Portaria 363/2010, de 23 de Junho e Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro, constituíram um desafio para a realização deste projeto.

Pretende-se assim oferecer um contributo, na compreensão do papel da informação e conhecimento para as organizações, bem como na interpretação do sentido e alcance da já extensa legislação produzida nesse domínio.

No sentido do combate ao fenómeno da evasão fiscal, não poderíamos também de deixar de propor o desenvolvimento de uma nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*, aplicação a implementar nos serviços da AT, e com suporte no repositório das informações da base de dados a desenvolver a partir do ficheiro SAF-T (PT), o que nos ofereceu uma motivação adicional.

## 2. A GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DA INFORMAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO DAS ORGANIZAÇÕES

O mercado global e o fenómeno de uma concorrência crescente definem hoje sérias e novas problemáticas às organizações. A Globalização impõe elevados índices de eficiência e só as organizações mais capazes poderão garantir viabilidade a curto, médio e longo prazo. Neste cenário complexo, agudizam-se as adversidades de uma crise cada vez mais global, com fatores em mutação constante, assumindo a informação um papel fundamental para a sua sobrevivência, pretendendo-se assim minorar os efeitos perversos da incerteza associada aos processos de tomada de decisão.

A necessidade de promoção de uma cultura de eficiência, otimização e racionalização de meios obriga a uma especialização num domínio novo, mas de reconhecido valor acrescentado para qualquer organização – especialização na Informação.

As organizações são compreendidas como entidades de natureza sistémica<sup>4</sup>, encontrando-se hoje dependentes da capacidade de dar resposta a uma preposição determinante da sua operacionalidade - esta vista como garante da sua viabilidade e sustentabilidade - desenvolvimento tecnológico do seu Sistema de Informação (SI)<sup>5</sup>.

O progresso dominante das Tecnologias de Informação (TI) e dos inúmeros desenvolvimentos promovidos no âmbito dos Sistemas Informáticos – ambos aqui entendidos como integrantes dos Sistemas de Informação – obriga a uma constante aprendizagem por parte dos diferentes agentes beneficiários. De natureza organizacional, promove o relacionamento entre a perspetiva da gestão e tecnológica. O Sistema de Informação (SI) é entendido como um sistema automatizado ou manual habilitado a fornecer informação, incluindo a recolha,

---

<sup>4</sup> Perfilhamos o entendimento dado à organização por Serrano, “*entendida como um sistema aberto em permanente evolução e adaptação às alterações do meio envolvente. Uma organização é constituída por um conjunto de elementos humanos, materiais e abstratos, que atuam relacionando-se dinamicamente entre si e com o ambiente, na prossecução da sua missão e dos seus objetivos*” - Serrano, Caldeira e Guerreiro, Gestão de Sistemas e Tecnologias de informação, FCA- Editora Informática, Lisboa, 2004, p.5.

<sup>5</sup> Sistemas de Informação Estratégicos (SIE), ou de terceira geração, os quais têm por objeto o reforço da competitividade através da gestão da informação de forma integrada com a estratégia de negócio. Cumprem os objetivos reclamados pelas gerações anteriores, de eficiência operacional – Sistemas de processamento de dados (SPD) - primeira geração, e de interatividade e suporte à gestão (SIG) - segunda geração, os quais são agora apenas subconjuntos do Sistemas de Informação Estratégicos (SIE), dada a sua extensão.

tratamento e processamento de dados que representam informação para o beneficiário/utilizador<sup>6</sup>. O sistema informático de uma organização corresponde à execução de processos em computador, sendo apenas uma parte do sistema de informação. Já as tecnologias de informação, poderão ser entendidas como “*um conjunto de processos cognitivos (software) e materiais (hardware) necessários para a realização de uma atividade de captação, processamento, memorização ou emissão de informação*”<sup>7</sup>.

A definição da estratégia da organização e o exercício da atividade operacional pressupõe o recurso a informação relevante, termos em que o Sistema de Informação (SI) assume um papel de particular relevância e a sua eficiência é decisiva<sup>8</sup>.

A atividade operacional das organizações passa a viver numa relação de intimidade e interdependência da informação disponível e dos seus SI/TI. O reflexo dessa presença manifesta-se em todas as áreas da organização (comercial, financeira, contabilística, administrativa, logística, aprovisionamento, gestão qualidade, recursos humanos, entre outras), assumindo um importante papel nas atividades quotidianas.

Beneficiando da evolução tecnológica, procura-se uma relação de reciprocidade entre estratégia definida e gestão dos SI/TI, com o *intuito de serem alcançadas vantagens competitivas*<sup>9</sup>. A organização ao identificar oportunidades e ameaças potencia a criação dessas vantagens<sup>10</sup>. Nesse sentido, pretende-se incrementar competências através do recurso a mais informação, beneficiando o processo de tomada de decisão.

---

<sup>6</sup> Também Alter entende o Sistema de Informação como um *conjunto de procedimentos, informação, pessoas e tecnologias de informação, organizadas para o alcance dos objetivos definidos pela organização* - Alter, S. *Information Systems: A Management Perspective*, Addison-wesley, 1992.

<sup>7</sup> Cit. Serrano, Caldeira e Guerreiro, op. cit., p. 11.

<sup>8</sup> Acompanhamos Vasco Santos, para quem “*Uma componente do planeamento estratégico do negócio é o desenvolvimento dos SI que servem de suporte à organização e que lhe permitirão atingir os objetivos definidos no plano. O planeamento associado ao desenvolvimento de SI evoluiu a par da evolução do planeamento estratégico de negócio. A evolução foi tal que o planeamento estratégico de negócio é elaborado em conjunto com o planeamento dos SI, uma vez que os SI são um recurso crítico para sucesso do planeamento estratégico*” – Santos, Vasco, *Projecto e Implementação de Sistemas de Data Warehousing*, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Informática, 2004, p.127.

<sup>9</sup> Cf. Sankar, et al., *Global Information Architectures: Alternatives and Tradeoffs*, International Journal of Information Management, 1993.

<sup>10</sup> Cf. Joaquim Silva, para quem “*Num ambiente de mercado altamente competitivo e global, as empresas procuram novos modelos de negócio e organizacionais com o objetivo de obterem vantagens competitivas e, dessa forma, sobreviverem. À mudança rápida e imprevisível dos requisitos do mercado, as empresas têm que responder com flexibilidade e dinamismo. O mercado, embora cada vez mais exigente, oferece também muitas oportunidades, fruto da diminuição do ciclo de vida dos produtos/serviços, da maior diversidade e da personalização (...)*” - Silva, Joaquim, *A um Mercado de Recursos para Integração de Empresas Virtuais*,

Entender o conceito de Informação, não se revela, contudo, uma tarefa simples<sup>11</sup>. Numa perspetiva tecnológica, a informação poderá ser entendida “*como o resultado de um processo computacional de manipulação de dados*”<sup>12</sup>. Os dados são compreendidos como símbolos, anotações diretas de observações, componentes de informação, registos de acontecimentos, ou documentos. Mais do que fornecer dados, importa disponibilizar informação relevante, sendo para tanto necessário converter dados em informação. É nesse sentido, que vários autores identificam a informação como *resultado de interpretação ou processamento de dados*<sup>13</sup>. Assumindo que os dados não têm um significado específico ou particular, cumpre à informação explicar o seu papel, em conformidade com os objetivos definidos. A informação permitirá a agregação de dados, atribuindo significado aos mesmos.

Na perspetiva da gestão de conhecimento, a informação poderá ser entendida como “*o incremento do conhecimento que pode ser inferido através da análise dos dados devidamente processados*”<sup>14</sup>. O conhecimento é assim visto como a base para a ação, uma capacidade para agir ou explicar através da informação disponível. São várias<sup>15</sup> as teorias associadas à gestão do conhecimento. Desde *a capacidade para aceder à informação necessária em cada circunstância; um objeto que pode ser armazenado e manipulado; o processo de aplicar e desenvolver competências pessoais; um estado mental.*

A gestão do conhecimento obriga a um processo analítico, o qual por sua vez envolve um dimensão intrínseca na valorização da informação a que se acede<sup>16</sup>. Só assim se interpretará a informação para integração.

---

Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Produção e Sistemas, 2004.

<sup>11</sup> Cf.. Por todos, Devlin - “*Hoje temos uma tecnologia da informação, mas não uma ciência da informação. Não existe uma descrição científica geralmente aceite do que a informação é. Em resultado disso, vemo-nos com frequência impossibilitados de a gerir com eficiência.*” Devlin, Keith, *Info-Senso Como Transformar a Informação em Conhecimento- Editora Livros do Brasil*, Lisboa, 2000, p. 43.

<sup>12</sup> Com o intuito de ser permitida a interligação entre diferentes culturas e perspetivas, a cultura de gestão e a cultura informática, entre a perspetiva organizacional e a perspetiva tecnológica, vide, por todos, Serrano, Caldeira e Guerreiro, op. cit., p. 9.

<sup>13</sup> Alavi e Leidner, 2001; Davenport, Harris et al, 2001; Maier, 2002; apud Santos, Maribel e Ramos Isabel, *Business Intelligence Tecnologias da Informação na Gestão do Conhecimento*, FCA- Editora Informática, Lisboa, 2009, p. 8.

<sup>14</sup> Cit. Serrano, Caldeira e Guerreiro, op. cit., p. 9.

<sup>15</sup> Cf. Santos, Maribel e Ramos Isabel, *Business Intelligence Tecnologias da Informação na Gestão do Conhecimento*, FCA- Editora Informática, Lisboa, 2009, pp. 8 a 11.

<sup>16</sup> Definido por José Pinto, num contexto empresarial, como “*o refinamento da experiência – pessoal, didática e referencial – frequentemente adquirida em modelos de negócio testados que mostram ao gestor, com determinado nível de controlo, uma quantidade infundável de forças de mercado antagónicas*” - Pinto, José, *Um*

O sistema de informação organizacional promove uma tomada de decisão mais esclarecida e o recurso às tecnologias de informação disponíveis, poderão não só proporcionar a criação de novo conhecimento, como *facilitar o processo de recuperação do conhecimento existente, partilhar e aplicar o conhecimento útil*<sup>17</sup>. Neste sentido, ao integrarem o contexto organizacional das empresas, criam a possibilidade de partilha e cruzamento de atividades, informação e conhecimento, entre unidades organizacionais<sup>18</sup>. Pretende-se facilitar o ajustamento entre necessidades do negócio e recursos disponíveis<sup>19</sup>, num equilíbrio a definir entre *infraestruturas tecnológicas e organizacionais necessárias à execução do negócio e do plano previamente definido*<sup>20</sup>.

Ao assumir-se como um sistema aberto, o sistema de informação promove também uma informação não só para conhecimento interno mas também para terceiros, que mantêm uma qualquer relação com a entidade ou pretendem informações sobre a mesma. Isto, porém, não significa que toda a informação será disponibilizada.

Na verdade, as mais das vezes apenas se encontra disponibilizada a informação definida por imperativo legal. Hoje, contudo, e por políticas estratégicas associadas, muitas são as organizações que optam por disponibilizar informação acessória ou complementar, com o intuito de assegurar uma vantagem competitiva face aos concorrentes diretos.

---

*Novo Modelo de Implementação de Serviços partilhados*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Sistemas de Informação, 2009, p.9.

<sup>17</sup> Cit. Alavi, M. and D. E. Leidner, *Knowledge Management Systems: Issues, Challenges, and Benefits*, 1999, passim.

<sup>18</sup> No âmbito do processo de gestão da informação, torna-se relevante atender ao que existe (*to be*) e no que é possível fazer (*as is*), após identificação como requisito necessário, de eventuais necessidades, pela organização, analistas e realidade socioeconómica. Definem-se, nesse sentido, atividades de natureza organizacional e tecnológica. No processo de planeamento estratégico (PESI), necessariamente complexo, revela-se determinante o papel da equipa de gestão. A estratégia organizacional é definida por esta equipa, pelo que a definição da estratégia na gestão de dados e informação suporte da atividade é determinante no sucesso da implementação e êxito do projeto. Já no âmbito do desenvolvimento dos SI/TI (DSTI), procura-se dar resposta à estratégia definida, mormente em respeito à utilização de meios e recursos. Trata-se da resposta à preposição de como fazer e através de que meios. No que compete à exploração de sistemas e tecnologia de informação (ESTI), apreciam-se questões técnicas relacionadas com o funcionamento dos sistemas considerando ainda a dimensão humana. Fundamental, nas diferentes dimensões apreciadas, sempre será a avaliação do processo em todas as suas fases, o que poderá ser feito a partir do recurso a auditorias (internas e externas), sendo fundamental aferir do seu contributo para a organização. Torna-se assim relevante a implementação de procedimentos que permitam a avaliação em tempo real das variáveis definidas, beneficiando de toda a informação materialmente relevante relativa aos resultados alcançados, definindo as correções necessárias para potenciar o êxito e progresso. Alguns autores, num contexto genérico, caracterizam como comuns, as dificuldades associadas à envolvente, mormente no que respeita à previsão, apontando como fator crítico de *“maior afastamento da empresa do caminho que a levaria ao destino, causas internas.”* - Carvalho, José e Filipe José, *Manual de Estratégia - Conceitos, Prática e Roteiro*, Edições Sílabo, Lda., Lisboa, 2010, p. 187.

<sup>19</sup> Cf. Burk et al., *Info Map: A Complete Guide to Discovering Corporate Information Resources*, Prentice Hall, 1998.

<sup>20</sup> Cf. Niederman et al., *Information Systems Management Issues for the 1990s*, 1991, MIS Quarterly, 1991.

Neste sentido, a informação poderá ser disponibilizada em observação do cumprimento de obrigações legais mas também em resposta a diferentes interesses económicos, corporativos e sociais.

## 2.1 A ADOÇÃO DE SOLUÇÕES ERP

Reconhecido o desenvolvimento dos recursos tecnológicos, a informática deve ser vista de uma forma abrangente e com reconhecidos impactos. A integração da informação é uma das principais competências da era tecnológica e esta reflete uma necessidade interna de qualquer organização.

O tempo, associado aos processos, é hoje perspectivado numa dimensão competitiva e esta capacidade ou especial habilidade para competir obriga ao recurso a sistemas de informação mais capazes, mais preparados e eficientes numa perspetiva de resposta a atividades conjuntas, no que toca a processos integrados, capazes de permitirem a automatização. É assim vista a necessidade do redesenho das organizações num mercado cada vez mais competitivo, mais aberto e global.

Os sistemas de informação ofereciam inicialmente respostas desarticuladas e sem metodologia própria<sup>21</sup>. O recurso a SI/TI não surgia como ferramenta de apoio à estratégia definida pela organização, pelo que as soluções propostas as mais das vezes não eram dirigidas a problemas concretos. Eram apontadas fragilidades aos SI, mormente em respeito a constrangimentos tecnológicos e funcionais, bem como de adequação material e orgânica.

Num percurso com mais de meio século, assistimos a uma abordagem inicial feita com recurso a relatórios e tabelas - *Sistemas de Informação de Gestão (Management Information Systems)*. Numa evolução natural surgem as primeiras ferramentas, com o intuito de apoio à gestão (década 60), sendo certo porém, que a preocupação residual assentava numa resposta ao controlo de inventários - *Inventory Control Systems (ICS)*. Assistimos a uma evolução para um contexto de produto acabado (década 70), identificando necessidades relacionadas com

---

<sup>21</sup> Cf. Drucker, Peter, *Managing in turbulent time*, Pan Books, 1980.

processo de fabrico e transformação das matérias-primas – *Material Requirement Planning* – (MRP), e a um novo processo de ampliação relacionado com a gestão das necessidades de produção e distribuição (década 80). Só a partir da década 90, se assiste a uma verdadeira revolução tecnológica, com a criação e desenvolvimento de diferentes aplicações, pretensamente justificadas pela interdisciplinaridade das ciências e dos contributos oferecidos por diferentes ciências exatas, sociais e humanas, como a Contabilidade, Matemática, Direito, e Engenharia. Assiste-se a um fenómeno de implementações em larga escala de ERP´s<sup>22</sup>, num pretensu exercício de resposta às necessidades sentidas pelas diferentes organizações.

As tecnologias disponíveis oferecem hoje contributos importantes, no reclamado suporte à decisão, como *Data Warehouse (DW)*<sup>23</sup>, *Data Mart*<sup>24</sup> e *Data Mining*<sup>25</sup>. A necessidade de recurso a propriedades analíticas avançadas torna fundamental<sup>26</sup> o recurso a estes Sistemas de Apoio à Decisão, como sistemas de suporte. Admite-se, contudo, a necessidade de uma informação em tempo útil e fiável, assim também associada ao desempenho da organização.

As exigentes condições em que as organizações operam (ambiente interno e externo), exigem a ponderação de novas variáveis<sup>27</sup>, as quais contribuem para a necessidade de uma informação qualitativa, hoje mais valorizada. Os sistemas de *Inteligência Empresarial*<sup>28</sup> (*Business*

---

<sup>22</sup> Com a Globalização, como sustenta Jorge Santos “a área dos sistemas de informação nas empresas foi assolada por uma onda” de implementação de soluções ERP, mais corretamente designados Enterprise System (ES), de acordo com a definição dada por Thomas H. Davenport” - Santos, Jorge, *A espinha dorsal da e-empresa*, artigo publicado em Silva, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001, p. 113.

<sup>23</sup> *Data Warehouse* definido como um “repositório construído especificamente para a consolidação da informação da organização num formato válido e consistente, permitindo aos seus utilizadores a análise de dados de uma forma seletiva (...) é uma base de dados que é mantida de uma forma autónoma em relação às bases de dados operacionais da organização” - Santos, Maribel e Ramos Isabel, *Business Intelligence Tecnologias da Informação na Gestão do Conhecimento*, FCA- Editora Informática, 2009, pp. 78 et seq.

<sup>24</sup> O *Data Mart* é entendido como um repositório de dados, e subconjunto de um *Data Warehouse*, que atende a assuntos particulares (Vendas, Existências, Imobilizado) e que por isso analisa uma ou mais áreas específicas. Neste sentido, os dados são obtidos do *Data Warehouse*, com o intuito de pesquisa.

<sup>25</sup> Entendido como uma das fases do processo de descoberta de conhecimento em bases de dados.

<sup>26</sup> Neste sentido Alexandre Costa, para quem “o sucesso das organizações, num mercado de apetite voraz e deambulante no seu trilha, não se compadece com situações dúbias, desarranjos internos ou más decisões” - Costa, Alexandre, *A Gestão da Qualidade dos Dados em Ambientes de Data Warehousing na Prossecução da Excelência da Informação*, Dissertação apresentada à Universidade do Minho para obtenção do grau de Mestre, 2006, p.1.

<sup>27</sup> Cf. McCreadie, *A Arte da Guerra de Sun Tzu*, (traduzido por Carmo Romão), Porto Editora, Lda., Porto, 2009, p. 13.

<sup>28</sup> O termo *Business Intelligence (Inteligência Empresarial)* é atribuído ao Gartnergroup - grupo especializado em tecnologia de informação e consultoria, sediado em Stamford, Connecticut, Estados Unidos. A sua atividade dirige-se a diferentes clientes, incluindo agências governamentais, empresas de alta tecnologia e comunicações, empresas de serviços profissionais e investidores do mercado tecnológico. A empresa Gartner foi fundada em 1979, e tem atualmente mais de 4300 empregados. A informação encontra-se disponível em <http://www.gartner.com/technology/home.jsp>, acedido a 15 de Janeiro de 2012.

*Intelligence-BI*), através da exploração e análise de informação residente em Data Warehouse, contribuem para a aquisição de conhecimento e em consequência, para uma decisão mais fundamentada, auxiliando os decisores nos processos de tomada de decisão. Conciliam dados com ferramentas analíticas, privilegiando a qualidade da informação obtida, sendo geralmente definidas tarefas como previsões baseadas em dados históricos, desempenhos comprometidos das organizações, admissão de cenários virtuais com possibilidade de adulteração de diferentes variáveis e análise detalhada da organização em diferentes áreas.

Os diferentes formatos de negócio exigidos por um mercado cada vez mais flexível, poderão ser reinventados com recurso a um novo paradigma de gestão, que permite, com recurso a SI/TI, uma flexibilização e adaptação do negócio, num exercício de decréscimo do risco associado à subjetividade da tomada de decisão.

O papel da informação torna-se assim crescente e vital, e a sua valorização é reflexo dos investimentos feitos nesta área. É nestes termos compreendida a necessidade de uma eficiente gestão da informação, fundamental para o êxito da implementação da estratégia definida com suporte do SI. A organização, estratégia definida e o meio envolvente, são variáveis correlacionadas que subsistem num mesmo sistema e do qual dependem totalmente. Como referem José Carvalho e Filipe José<sup>29</sup> *“após a análise e a primeira formulação (visão, missão, objetivos e valores), seja fundamental encontrar espaço para a boa decisão, em que a escolha do caminho seja a mais adequada à empresa e à envolvente e vice-versa. Ora a escolha implica adoção de critérios e uma ponderação da importância relativa desses critérios”*.

O reconhecimento da existência de um ponto de saturação, o que significa que a partir de um determinado momento, a mais informação disponível não corresponde um aumento de utilização, é também um problema para que os SI têm que estar preparados e dar resposta. Neste sentido, procura-se uma informação necessária, mas também fiável, devendo responder a critérios de oportunidade, eficiência e racionalidade, potenciando as respostas necessárias ao crescimento ambicionado.

---

<sup>29</sup> Cit. Carvalho, José e Filipe José, op. cit., p. 187.

O desenho de arquiteturas modulares, integrados em sistemas abertos, flexíveis, ganha maior destaque com as novas e complexas exigências resultantes das necessidades dos mercados<sup>30</sup>, das obrigações legais, mas também da competitividade crescente.

O *Enterprise Resource Planning*<sup>31</sup> (ERP’s), surge como um *package de software* modular com o intuito de dar resposta nos processos de gestão das organizações. Como solução integrada abrangem as diferentes áreas das organizações e têm por objeto eliminar fases intermédias e redundantes, automatizando processos. Na base, socorre-se ao princípio comum, de recurso à otimização de meios e processos, tornando a informação mais consistente, viabilizando a tomada de decisões com base numa gestão *em tempo real*.

Destacam-se assim, como características essenciais de um ERP, assente numa plataforma integrada, a sua conceção modular, perspetivada numa resposta de solução às necessidades reais do cliente. Neste contexto, os módulos que o integram serão parametrizados em função dessas necessidades e em resposta, sendo a informação armazenada numa única base de dados disponível. O acesso à informação será imediato, pelo que também a informação disponibilizada será gerada em tempo real.

No pressuposto de recurso e adesão de uma generalidade de organizações aos sistemas ERP, as soluções desenvolvidas são, em regra, tendencialmente genéricas, permitindo, contudo, parametrizações várias e adaptadas à realidade do beneficiário. Torna-se, em consequência, necessário analisar os processos de negócio das empresas e redesenhar os sistemas para otimização das funcionalidades<sup>32</sup> e por isso um ERP obriga a uma configuração da solução pretendida.

A otimização da plataforma depende, em boa medida, das parametrizações efetuadas e nessa medida, poderá também assim comprometer os processos de negócio. A estrutura modular objeto da solução ERP, permite o recurso e implementação de módulos em fases

---

<sup>30</sup> De referir, a título de exemplo, a conversão da moeda para o Euro e a rápida progressão do mercado suportado na Internet.

<sup>31</sup> Numa noção trazida por Silva e Alves, e num mesmo sentido, poderemos entender o ERP como “*um termo genérico que pretende identificar o conjunto de atividades executadas por um package de software modular e tem por objetivo primário, o auxílio de processos de gestão de processos de uma empresa nas mais importantes fases de seu negócio*” - Silva, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da Empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001, p. 35.

<sup>32</sup> As diferentes respostas dadas a problemas de diferentes organizações, torna a ferramenta extraordinariamente aliciante. Em sustentação desta posição, Davenport, T., *Putting the Enterprise into the Enterprise System*, Harvard Business Review, 76(4), 1998, Jul/Aug., pp. 121 a 131.

diferenciadas, definidas em cronograma no projeto, cumprindo-se também regras de adequação e necessidade, adequando as soluções às especificidades de cada organização.

Ainda assim, estruturas modulares e parametrização poderão não dar resposta às necessidades específicas da empresa. Os requisitos da empresa poderão efetivamente ficar aquém da solução ERP a implementar, pelo que se obriga a uma importante análise dos processos e das motivações subjacentes à adoção de um ERP<sup>33</sup>. São apontados por Firmino Silva e José Alves<sup>34</sup> como fatores críticos de sucesso, “*o total empenhamento da alta direção da organização; a comunicação entre equipas de projeto e utilizadores; a gestão de expectativas; evitar alterações ao Standard do sistema ERP*”<sup>35</sup>.

No que respeita às expectativas, o ERP, como sistema integrado, pretende dar resposta à racionalização das operações e dos meios envolvidos. O sistema será uma resposta às necessidades previstas em fase anterior, se bem analisada a dimensão do problema apreciado em fase da solução a adotar<sup>36</sup>.

É certo, contudo, que a solução terá um valor acrescentado, se não existirem alterações ao código fonte do programa, ou seja, se através da configuração e parametrização do ERP, se adequar às necessidades da empresa. É este, aliás, um importante contributo e valor acrescentado, como solução generalista – baixo preço.

A necessidade de desenvolvimento de módulos específicos em customização da aplicação, integrados ou soluções articuladas em comunicação com o ERP, prejudicará a adoção da aplicação face o incremento potencial do seu custo.

---

<sup>33</sup> As condições materiais para implementação poderão não existir, pelo que a implementação deverá ser objeto de análise cuidada. Como resultados dos processos de implementação de ERP’s, Cf. Estudo da Survey By Acadys, Standis Group, *IT Project failure is rampant*, 2001, KGM.

<sup>34</sup> Cit. Silva, Firmino e Alves, José, op. cit., p. 40.

<sup>35</sup> Sempre importará referir da necessidade de envolver todos os quantos têm conhecimento direto do negócio e da necessidade de transmitir informações, processos e procedimentos fundamentais para o sucesso da implementação.

<sup>36</sup> Neste sentido, Vasco Santos, afirma “*que o desenvolvimento de SI apenas proporcionará vantagens competitivas se estas conseguirem ser alcançadas de forma sustentada e constante, nomeadamente através do desenvolvimento constante dos SI ou através da inclusão de novas funcionalidades requeridas pelos utilizadores ou clientes. O desenvolvimento dos SI deve por isso obedecer a um planeamento cuidadoso, de forma a atingir os objetivos propostos e desejados (...)*”, Santos, op. cit., p.13.

Como benefícios dos ERP, podemos apontar a utilização de uma base de dados comum, a fiabilidade de dados e a redução de tempo nas diferentes operações. Como sistemas flexíveis, poderão ser ajustados a necessidades várias, passíveis de mera configuração.

Os problemas associados com a implementação prendiam-se, no passado, com o elevado custo das aplicações, deficiente suporte ou excessivamente caro, pouca flexibilidade das ferramentas e plataformas, e ainda com os elevados custos que os ERP apresentam no que respeita à dimensão da instalação e configuração<sup>37</sup>. Hoje, com a especialização de muitos profissionais de implementação e suporte, garantem-se custos muito reduzidos nestas dimensões.

Ainda a considerar alguns perigos, merecedores de destaque, dada a sua superior pertinência, como sejam o tempo excessivo, formação exigida, quebras de produtividade no decurso da instalação e na fase pós arranque, a interligação com outras ferramentas de apoio. Também custos não previstos e eventuais resistências poderão ocorrer no decurso do processo.

Como fator crítico de sucesso, de salientar a motivação dos recursos da organização e a análise dos processos de negócio. Nesta fase, promovem-se metodologias de resposta ao desenvolvimento de processos já implementados pelas organizações líderes em cada sector de atividade económica.

É com o intuito de uma resposta automatizada e integrada na maioria dos processos de negócio que a implementação do sistema ERP é realizada. Pretende-se produzir e aceder à informação num ambiente em tempo real, assegurando um ambiente de partilha e acesso comum de informação aos vários departamentos da empresa.

A informação inserida, registada numa única base de dados, pretende-se totalmente disponível ao sistema, nos diferentes centros de decisão, beneficiando a qualidade da informação disponível e de uma visão global da empresa.

---

<sup>37</sup> Cf. Silva, Firmino e Alves, op. cit., p. 35.

A sua estrutura permite um reajustamento permanente às necessidades do mercado, dada a sua flexibilidade. As vantagens inegáveis, tornaram a ferramenta num produto de grande sucesso<sup>38</sup>.

## 2.2 OS NOVOS DESAFIOS QUE SE IMPÕE AOS ERP’S

Os ERP enfrentam hoje o desafio<sup>39</sup> da partilha de informação na cadeia de valor – tanto de clientes, fornecedores, ou terceiros. Vasco Viana<sup>40</sup> referia-se à potenciação das soluções de gestão integrada, a partir da primeira metade do século XXI, procurando-se o alargamento do “*raio de ação dos ERP’s aos processos ainda não abrangidos*”, no âmbito dos processos internos da organização, referindo-se também, no âmbito externo, a uma dimensão alargada, “*abrangendo as transações resultantes da interação da empresa com os seus clientes, fornecedores e outros parceiros, tirando partido das tecnologias disponíveis*”.

O aproveitamento das capacidades associadas às novas ferramentas disponíveis, novas formas estabelecidas para comunicações e Internet, são avanços tecnológicos que não poderão ser ignorados. É também neste sentido que Jorge Santos<sup>41</sup> coloca a questão de “*como transformar esses ERP’s em verdadeiras espinhas dorsais da arquitetura da empresa, de forma a que esta*

---

<sup>38</sup> A possibilidade de cumprimento de inúmeras obrigações legais com reduzidos custos de contexto, concorreu para a sua massificação. Em Portugal, sempre importar mencionar, em concurso, a estrutura e tipologia das empresas Portuguesas, maioritariamente Micro e Pequenas empresas. Os elementos disponíveis (referentes a 2008) indicam 349.756 micro, pequenas e médias empresas (PME) em Portugal, as quais representavam aproximadamente 99,7% das sociedades do sector não financeiro. As microempresas eram, contudo, preponderantes, constituindo cerca de 86% do total de PME. O emprego nas sociedades do sector não financeiro foi maioritariamente assegurado pelas PME, representando valores aproximados a 72,5%, sendo estas também responsáveis por 57,9% do volume de negócios e por 59,8% do VABcf gerados em 2008, elementos disponíveis em [http://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=91762214&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=91762214&att_display=n&att_download=y), com acesso em 02 de Fevereiro de 2011.

<sup>39</sup> No sentido da descontinuidade dos ERP’s, Vide, por todos, Roger Fisher, William Ury, *Como Conduzir uma Negociação*, 1991, Edições Asa. Não perfilhamos da solução de descontinuidade. Admitimos, ao invés, uma evolução necessária no sentido de colaboração e partilha de informação – Também neste sentido, Wouters, M.J.F, Sharman, G.F., and Wortman, H.C., *Reconstruction the Sales and Fulfilment Cycle to Create Supply Chain Differentiation*, 1999, International Journal of Logistics management.

<sup>40</sup> Cit. Viana, Vasco, *Enterprise Systems, ERP’s, Mudança, Rollout, Internacionalização, TIC, Gestão Informação, Integração Uniformização*, artigo publicado em Silva, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da Empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001, p. 114.

<sup>41</sup> Cit. Santos, Jorge, op. cit., p. 159.

*lhe permita tornar-se numa e-empresa capaz de competir nesta era de integração e tempo real.”*

O caminho será o da colaboração e o desafio, também entendido como necessidade, é dar resposta, em tempo real, a processos de integração com terceiros, assumido pelo próprio S.I. – *Enterprise Resource Management*<sup>42</sup> (ERP/ERM). Trata-se de uma nova abordagem das organizações, que passa agora de uma orientação interna para um foco externo, uma nova visão para o meio envolvente. Nesse sentido, o percurso será de integração total e necessariamente evolutivo<sup>43</sup>. Para tanto impõe-se o reconhecimento desse imperativo – necessidade de mudar.

Esta visão terá que ser partilhada por toda a organização, disponibilizando-se meios e recursos para garantir o sucesso. Deverá também comprometer terceiros envolvidos, potenciando uma implementação e integração de maior sucesso<sup>44</sup>. É nestes termos, admitida a integração das diferentes organizações, desde logo por razões operacionais de otimização de meios e processos e de racionalização de recursos. A eficiência obtida refletirá a diminuição de custos das organizações envolvidas, incrementado a sua competitividade e diferenciando a capacidade de resposta nos processos de negócio em que se encontram envolvidas.

Admite-se, neste contexto, uma mudança na filosofia, arquitetura e operacionalidade dos ERP´s, impondo também às Autoridades Fiscais, uma nova forma de abordagem dos mecanismos de controlo fiscal.

Estamos em crer, que a partilha da informação nestes termos, poderá potenciar, por si só, a adoção de novas ferramentas e mecanismos, no âmbito dos reclamados procedimentos de controlo fiscal, com o intuito claro de eficiência e eficácia, no combate ao fenómeno da evasão fiscal<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Cf. Gomes, José, *Processo de Implementação de ERP´s: um método para o ajuste de requisitos e optimização de funcionalidade*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Sistemas de Informação, 2007

<sup>43</sup> Cit. Santos, Jorge, op. cit., p. 159.

<sup>44</sup> As soluções Electronic Data Interchange (EDI), pelo customização implícita reflectem custos não ajustados à realidade Portuguesa, pelo que, em nossa modesta opinião, não se configuram como a opção mais válida.

<sup>45</sup> As atuais orientações estratégicas de atuação da administração tributária e aduaneira, a vigorar para o período 2012 a 2014, constam do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras e pretendem dar resposta aos fenómenos de incumprimento fiscal e, em particular, aos esquemas de fraude de elevada complexidade e à economia informal.

### **3. O PLANO TECNOLÓGICO: UMA RESPOSTA DO GOVERNO PORTUGUÊS AO DESAFIO DO CONSELHO EUROPEU DE 23 E 24 DE MARÇO DE 2000**

O Programa do XVII Governo Constitucional<sup>46</sup> pretendeu dar resposta a problemas conjunturais de recessão económica mas também aos problemas que então se identificavam como estruturais, relacionados com o desempenho e competitividade do País, e por consequência justificavam o seu atraso. Para tanto, assumiu-se a intervenção em cinco grandes eixos, conforme então se enunciou<sup>47</sup>: *procura do conhecimento*, privilegiando a inovação, a qualificação dos Portugueses, e um melhor serviço do Estado, no sentido de modernizar o País, e bem assim promover a retoma do crescimento económico; *promover a igualdade de oportunidades*, no sentido de reforçar a coesão nacional; *promover o progresso a partir da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos*, concretizando um desenvolvimento sustentável; *Beneficiar a democracia*, elevando a qualidade, reforçando a credibilidade do Estado e do sistema político; *Valorizar Portugal e a língua Portuguesa*, no mundo e na União Europeia, adequando a política de defesa nacional.

É neste sentido entendida a resposta Portuguesa, ao desafio proposto para a Europa, no Conselho Europeu de 23 e 24 de Março de 2000 – *“tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”*<sup>48</sup> - materializada, no Plano Tecnológico<sup>49</sup>.

Reconhecida a necessidade de mudança da sociedade portuguesa, o Plano Tecnológico é uma agenda de reforma que pretende mobilizar todos os agentes da sociedade Portuguesa, e por isso pretendeu o envolvimento de empresas, famílias e instituições, no intuito de alcançar o desafio assumido de modernização necessária para Portugal.

---

<sup>46</sup> O XVII Governo Constitucional tomou posse a 12 de Março de 2005, sendo presidido pelo então Primeiro-Ministro José Sócrates, tendo cessado funções a 26 de Outubro de 2009, na sequência do termo normal da legislatura.

<sup>47</sup> Cf. Programa do XVII Governo Constitucional, Presidência do Conselho de Ministros, 2005 a 2009, disponível em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf>, com acesso a 23/02/2012.

<sup>48</sup> Cf. Estratégias definidas no Conselho Europeu de Lisboa, realizado a 23 e 24 de Março de 2000, disponível em <http://www.planotecnologico.pt/document/1137071987W5xLJ2ui2Oo82MT9.pdf>, com acesso a 20/02/2012.

<sup>49</sup> A aplicação do Plano, parte integrante do Programa do Governo aprovado na Assembleia da República, iniciou-se, em consequência, com a entrada em funções do XVII Governo Constitucional.

O Plano Tecnológico foi então definido como uma prioridade para as políticas públicas e entendido como suporte para o crescimento e a competitividade do Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego.

Com o intuito de promoção da competitividade do país, o Plano assenta em três eixos: *Conhecimento* – pretendia mobilizar os Portugueses para a Sociedade de Informação, promovendo processos facilitadores de aprendizagem no decurso da vida incrementando os níveis educativos médios da população; *Tecnologia* – Identificados atrasos relevantes, importava recuperar os atrasos tecnológicos a que Portugal assistia, investindo nesta área, nomeadamente pelos recursos especializados que envolve; e *Inovação* - o mercado global obriga a novas formas de adaptação do tecido empresarial, pelo que novos processos, novos produtos e novos caminhos deveriam ser desenhados, pelo que também assim se impõe uma nova dinâmica de análise.

A agenda do Plano Tecnológico, reajustada pela adaptação à realidade do País e pela flexibilidade necessária imposta, é definida numa versão inicial para 78 medidas, em 2005, e reajustada, para 113 (2006), 117 (7/2007), 120 (11/2007), 142 (07/2008), 163 (11/2008) e 176 (07/2009)<sup>50</sup>.

Portugal vê assim o seu compromisso de empenho reconhecido, ao merecer na distinção do *European Innovation Scoreboard* de 2008<sup>51</sup> (EIS2008), a primeira posição em índices cruciais como a qualificação dos recursos humanos e o investimento privado em investigação e desenvolvimento, e a quinta classificação, no índice reportado aos progressos tidos com a inovação, alcançando já o estatuto dos países moderadamente inovadores.

---

<sup>50</sup> Como exemplo das medidas, e do seu êxito de referir os projetos *empresa na hora* com a constituição de mais de 70 mil empresas, num tempo médio de 42 minutos e o modelo de comunicação (desmaterializado) da Informação Empresarial Simplificada (IES), com a adesão de mais de 800 mil beneficiários. - Dados disponíveis em <http://www.planotecnologico.pt/document/ccpt20090709imprensa.pdf>, com acesso a 24/02/2012.

Conselho Consultivo do Plano Tecnológico, 8.ª Reunião, Nota de Imprensa, Julho de 2009, disponível em <http://www.planotecnologico.pt/document/ccpt20090709imprensa.pdf>, com acesso a 24/02/2012.

<sup>51</sup> Cf. Relatório do “*European innovation scoreboard 2008 Comparative analysis of innovation*”, disponível em <http://www.proinno-europe.eu/page/european-innovation-scoreboard-2008>, com acesso a 24/02/2012.

### 3.1 SIMPLEX: UMA RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO AOS DESAFIOS DA MUDANÇA

À Administração impunha-se um grande desafio de mudança, no sentido de facilitar um ambiente mais adaptado à realidade consequente do fenómeno da Globalização. A competitividade determina um cenário de adequação a novas realidades, tanto no mercado interno como no mercado externo, tornando-se fundamental a redução dos encargos administrativos que oneram as empresas. A necessidade de credibilização das Instituições Públicas e os critérios associados à otimização, racionalidade, proximidade e de transparência, pretendem contribuir para uma melhor gestão pública.

O governo, com a Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), pretendendo alcançar como objetivo, *a modernização e Racionalização da Administração Central* e a melhoria da Qualidade de serviços prestados pela *Administração aos cidadãos, empresas e comunidades*. Para tanto, e com diferentes linhas de intervenção estratégica<sup>52</sup>, pretende colocar a *Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão*. Como resultados, o PRACE permitiu a promoção de um exercício de avaliação organizativa à Administração Central do Estado, definindo uma “*proposta de reforma estrutural global potenciadora de maior eficácia, eficiência e qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente, do desenvolvimento económico, social e cultural do país*”<sup>53</sup>.

O mérito do programa é objeto de reconhecimento, pelo contributo prestado no âmbito da reclamada progressiva modernização da Administração Pública ao potenciar através de novas estruturas orgânicas criadas, novos Sistemas de Informação e Comunicação, bem como pela dinâmica associada aos indicadores de performance dos funcionários públicos, numa dimensão de avaliação de desempenho nas missões, atribuições e competências reservadas às estruturas criadas.

É entendido como necessário promover a uma avaliação do *impacto das medidas legislativas e/ou administrativas*. Neste sentido, o exercício de avaliação promovido para eventual

---

<sup>52</sup> Cf. Conselho Consultivo do Plano Tecnológico, 8.ª Reunião, Nota de Imprensa, Julho de 2009, disponível em <http://www.planotecnologico.pt/document/ccpt20090709imprensa.pdf>, com acesso a 24/02/2012.

<sup>53</sup> Cf. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, Relatório Final, Comissão Técnica do PRACE, Julho de 2006.

controlo e eliminação de atos e procedimentos administrativos, é ou poderá ser feito, antes mesmo da aprovação dos diplomas legais (*ex-ante*), ou numa segunda fase, quando conhecidos os efeitos negativos produzidos (*ex-post*). É neste sentido aprovado em Março de 2006, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa <sup>54</sup> (Simplex), o qual assentava a sua ação em dois eixos de atuação relevante: *Melhorar a produção legislativa e assegurar a prévia avaliação dos custos administrativos de cada nova regulamentação; Simplificação administrativa na vida dos cidadãos e das empresas.*

Com 333 medidas inicialmente programadas e uma execução total acima dos 84%, apenas 36 medidas não cumpridas e 2 medidas canceladas, o programa assume-se com grande sucesso. Na verdade, em respeito à execução de medidas concretas (como eliminação de certidões, com execução a 100%, ou eliminação do papel/desmaterialização, execução de 89,6%), os dados confirmam o êxito alcançado. O Simplex traduziu-se assim num exercício combinado de simplificação e políticas de administração eletrónica. Um sucesso pelas taxas de execução superiores a 80%<sup>55</sup>, e garantias de cumprimento de redução dos custos de contexto (criação empresas, criação portal de empresa, entre outros). Extensivo às autarquias em 2008, como projeto autonomizado, de salientar também o bom desempenho<sup>56</sup> do Programa Simplex Autárquico na medida de participação em diferentes níveis da Administração Pública. Pretendia envolver autarquias na estratégia de *simplificação e modernização* de serviços e dos *9 Municípios aderentes, e 67 medidas iniciais, em Julho de 2008, registou em 2011, a participação direta de 121 Municípios e 727 medidas.* Importa referir a existência de uma estratégia de financiamento comum, com vista à otimização e racionalização das mudanças necessárias. Neste sentido foi concebido, como instrumento, o *Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA)*, em articulação com o *Programa Operacional Fatores de Competitividade* e os *Programas Operacionais Regionais.*

A modernização dos serviços e o apoio de uma administração em rede passa a ser assim um objetivo exequível.

---

<sup>54</sup>Cf. Programa Simplex, *Avaliar Antes, Corrigir Depois*, disponível em [http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006\\_03Programa.html](http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006_03Programa.html), com acesso a 25/02/2012.

<sup>55</sup> Da informação disponível relativa ao programa Simplex, de salientar o elevado número de medidas implementadas pós projeto inicial – Simplex 06. Neste sentido, as 235 medidas programadas para 2007 (29 não cumpridas, sendo a execução global do Programa de 83,48%), 189 medidas programadas para 2008 (23 não cumpridas, sendo a execução global do Programa de 80,16%), e 200 medidas programadas para 2009 (30 medidas não cumpridas, sendo a execução global do Programa: 81,73%).

<sup>56</sup> Cf. Relatório 6 anos de Simplex, *6 anos de Simplex*, disponível em <http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf>, com acesso a 25/02/2012.

### **3.2 ENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: IES E O SAF-T (PT)**

Das 333 medidas que constituem o Programa Simplex 2006, cerca de 44 foram propostas e a sua concretização encontrava-se a cargo do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) até Dezembro de 2006.

É neste contexto que merece uma atenção particular, o tratamento das questões relativas à Informação Empresarial Simplificada (IES), bem como as alterações impostas no âmbito dos procedimentos de Auditoria Tributária previstos no SAF-T (PT) (Standard Audit File for Tax Purpose – Portuguese Version).

É o que nos propomos fazer de seguida.

Inserido no contexto de promoção dos objetivos consagrados no Programa do XVII Governo Constitucional na área da justiça – *colocar este sector ao serviço dos cidadãos e das empresas, do desenvolvimento económico e da promoção do investimento em Portugal*, e reconhecida a adoção de importantes medidas nesse propósito, *como sejam*<sup>57</sup> *a eliminação de escrituras públicas na vida das empresas, eliminação da obrigatoriedade de existência da legalização dos livros de escrituração mercantil, novas modalidades de dissolução de sociedades comerciais, novos regimes de fusão e cisão de sociedades, ao alargamento das competências para a autenticação e reconhecimento presencial de documentos por advogados, solicitadores, câmaras de comércio e indústria e conservatórias e à eliminação e simplificação de atos de registo comercial*, importava também concretizar medidas com vista à eliminação de atos na área do registo comercial e atos notariais conexos.

No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 22/2006<sup>58</sup>, de 23 de Junho, é aprovado em Conselho de Ministros o Decreto-Lei, 8/2007<sup>59</sup>, de 17 de Janeiro.

São seis, na essência, as alterações propostas pelo diploma enunciado, a saber: *criação da Informação empresarial simplificada (IES)*; *a emissão de novo certificado de admissibilidade*

<sup>57</sup> Cf. Preâmbulo Decreto-Lei, 8/2007, de 17 de Janeiro.

<sup>58</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 120, de 23 de Junho de 2006.

<sup>59</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 12, de 17 de Janeiro de 2007.

*de firma*, imposto em casos de mudança de sede para concelho diferente, *deixa agora de ser sempre obrigatória*<sup>60</sup>; determina-se a *gratuidade para atos de registo comercial e automóvel que decorram de alterações toponímicas*; assume-se o registo gratuito, até 30 de Junho de 2007, da transformação dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada em sociedades unipessoais por quotas; promovem-se a *alterações em conformidade, no Código das Sociedades Comerciais e do Código de Registo Comercial*.

A IES pretendeu concretizar o Simplex, e resultou da coordenação entre diversos ministérios e entidades públicas, realizadas com a colaboração da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa, da Direção-Geral dos Impostos, da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, do INE e do Banco de Portugal. Foi criada nos termos do n.º 1, do artigo 1.º, do Decreto-Lei, 8/2007<sup>61</sup>, de 17 de Janeiro, e consiste na prestação da informação de natureza fiscal, contabilística e estatística, através da agregação num único ato<sup>62</sup> de quatro obrigações legais, a saber: a *entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal*; o *registo da prestação de contas*; a *prestação de informação de natureza estatística ao Instituto Nacional de Estatística*; e a *prestação de informação relativa a dados contabilísticos anuais para fins estatísticos ao Banco de Portugal* - n.º 2, do referido artigo 1.º. Estas obrigações encontravam-se dispersas, e na verdade, a obrigação declarativa era materialmente idêntica, sendo prestada a diferentes organismos, por vias diferentes.

A IES é apresentada anualmente, nos termos do artigo 5.º, do mencionado diploma, tendo sido fixado o período de seis meses para envio da declaração, a partir do termo do exercício económico. O Decreto-Lei n.º 292/2009<sup>63</sup>, de 13 de Outubro, promove a uma alteração no que se reporta ao prazo de entrega, fixando, com regra, a entrega até ao 15º dia do 7º mês posterior à data do termo do exercício económico, independentemente de esse dia ser útil ou não. Neste sentido, quando o ano económico das empresas coincide com o ano civil, a IES

---

<sup>60</sup> Passa a ser dispensada sempre que a firma da sociedade seja apenas constituída por uma expressão de fantasia, acrescida ou não de referência à atividade.

<sup>61</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 12, de 17 de Janeiro de 2007.

<sup>62</sup> O novo projeto da Informação Empresarial Simplificada (IES) é visto pelo então ministro das Finanças, Teixeira de Sousa, como merecedor de uma especial atenção por parte das empresas e Técnicos Oficiais de Contas (TOC), atento a que o seu principal objetivo passa por reduzir consideravelmente os custos de contexto, dada a agregação num único ato de quatro obrigações materializadas num único ato competindo aos serviços públicos partilharem entre si a informação recebida. Artigo publicado em *Contabilidade e Empresas*, Vida Económica, Fevereiro 2007.

<sup>63</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 198, de 13 de Outubro de 2009.

deverá ser entregue até ao limite de 15 de Julho do ano subsequente ao encerramento do exercício. Todavia, sempre que o exercício económico não coincide com o ano civil, o prazo será estabelecido considerando o 15.º dia do 7.º mês posterior à data do termo. O seu envio é efetuado por transmissão eletrónica de dados, nos termos definidos pelo artigo 4.º, de forma desmaterializada, sendo a submissão reservada às entidades competentes para entrega das declarações.

A informação a prestar atendia ao modelo declarativo e anexos constantes da portaria 208/2007, de 16 de Fevereiro<sup>64</sup>, determinando-se a sua aplicação para o exercício de 2006 e subsequentes, nos termos do n.º 3, do referido diploma. A necessidade de promover novas alterações no modelo declarativo e anexos constantes da portaria enunciada, conduziu à publicação de novo diploma – Portaria n.º 8/2008, de 3 de Janeiro<sup>65</sup>, fixando-se a regra da sua utilização para o ano de 2008, *independentemente do ano/exercício a que se reporte a declaração* – n.º 3, do referido diploma.

Já em 2011, por via das alterações impostas no *sistema contabilístico e na legislação fiscal* revelava-se necessário, uma vez mais, proceder a alterações, atualizando os anexos constantes da IES. Nesse sentido, a Portaria n.º 64-A/2011, de 3 de Fevereiro<sup>66</sup>, aprova os modelos de impressos que fazem parte da IES. Ainda a considerar, as situações de submissão de declaração IES/DA relativa a cessações de atividades ocorridas durante o ano de 2010 e a períodos de tributação diferentes do ano civil iniciados em 2010. Nestas situações, valia a interpretação do ofício circulado n.º 50014, de 10/02/2010, assim entendida: entidades que cessaram a atividade durante o ano de 2010 e quando adotaram um período de tributação diferente do ano civil, durante o ano 2010, dentro do prazo estabelecido, utilizariam os impressos disponíveis, no período relativo até 15 de Julho de 2011, adaptado à realidade conforme a estrutura constante do Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

A situação relativa ao incumprimento das obrigações constantes da IES, encontra-se regulada no artigo 8.º, do enunciado Decreto-Lei, 8/2007, de 17 de Janeiro. No referido normativo, prevê-se expressamente a aplicação das sanções previstas na *legislação respeitante a cada uma das obrigações*, ou seja, legislação fiscal, na legislação do registo comercial e na legislação do sistema estatístico nacional.

<sup>64</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 34, de 16 de Fevereiro de 2007.

<sup>65</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 2, de 3 de Janeiro de 2008.

<sup>66</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 24, de 3 de Fevereiro de 2011.

### 3.3 DA NECESSIDADE DE RECURSO A MEDIDAS DE CONTROLO DE AUDITORIA MAIS EFICAZES: O STANDARD AUDIT FILE FOR TAX PURPOSES (SAF-T)

O *Committee on Fiscal Affairs* (CFA), da OCDE, reclamando preocupações de diferentes países, consequentes do cenário decorrente da mutação imposta pelos avanços tecnológicos e do recurso recorrente a Sistemas de Informação eletrónicos, reconhece a necessidade premente de recurso a medidas de controlo de auditoria mais eficazes. Neste sentido, aprovou em Maio de 2005, duas notas de orientação: “*Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*”<sup>67</sup> e a “*Guidance for the Standard Audit File - Tax (SAF-T)*”<sup>68</sup>.

O intuito declarado das mencionadas notas de orientação atendia à simplificação dos processos declarativos e de auditoria contabilística e fiscal, relacionando-os, assim definindo o conjunto de informações necessárias para apuramento de impostos, associando ainda as questões práticas conexas com a implementação do desenvolvimento em *Softwares*. Pretendia-se promover medidas que incrementassem um melhor desempenho a nível de controlo interno e facilitassem o cumprimento da nova legislação<sup>69</sup>. O recurso a *Software* era entendido como de valor acrescentado para auditores públicos e privados, sendo reconhecido em particular o formato definido como elemento comum. Neste sentido, a “*Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*”, previa um conjunto de requisitos de segurança necessários para garantir a fiabilidade e integridade dos registos constantes das declarações. Nesse exercício, são definidos princípios de controlo: em respeito à *integração e proteção de dados; na produção da auditoria; a automação da auditoria; produção do SAF-T; envio das declarações por via eletrónica; procedimentos de arquivo, documentação completa*. Já a *Guidance for the Standard Audit File - Tax (SAF-T)*, tem por base a *criação de um arquivo em computador, que permite a exportação fácil de um conjunto de registos contabilísticos, num formato legível*<sup>70</sup>. O arquivo permite aos contribuintes a remessa, por via eletrónica, de um conjunto de dados de suporte às suas declarações fiscais, facilitando a

<sup>67</sup> Cf. *Nota de Orientação* disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/13/45/34910263.pdf>, com acesso a 20/11/2012.

<sup>68</sup> Cf. *Nota de Orientação* disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/13/46/34910277.zip>, com acesso a 20/11/2012.

<sup>69</sup> Refira-se, a título de exemplo, o cumprimento das IFRS (International Financial Reporting Standards).

<sup>70</sup> A informação relativa ao SAF-T, foi disponibilizada em quatro arquivos distintos, suporte da sua estrutura: SAFT New Formatting.doc; Anexo 2-SAFT-T-map.html; Anexo 4-SAF-T-XMLSpySample.xml; Anexo 5-SAF-T Schema.pdf.

análise e tratamento de dados pelos auditores fiscais<sup>71</sup>. Esta nota de orientação, baseada na orientação contida na “*Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*”, tem como objetivo descrever de forma adequada e completa, os pressupostos de verificação e conformidade admitidos pelo SAF-T. São assim caracterizados os padrões de funcionamento do ficheiro e implementação, aspetos técnicos, estrutura e formato. Os anexos integrantes facultam elementos técnicos adicionais, necessários para exploração do Sistema de Informação (SI).

O SAF-T é definido como um ficheiro, que contém dados contabilísticos íntegros e fiáveis, exportáveis de um sistema contabilístico original, por um período de tempo definido, de fácil leitura (resultado da sua standardização de layout e formato), passível de ser utilizado pelo pessoal das Entidades de cada Estado responsáveis pela Receita, para fins de verificação da conformidade. Assumido como resultado de um trabalho produzido em articulação com diferentes representantes do governo e profissionais de diferentes áreas (auditoria e contabilidade, profissionais de SI/TI), apresenta densidade em muitas questões técnicas<sup>72</sup>. Dos objetivos a alcançar, destacam-se, entre outros, *viabilizar a adoção da ferramenta, nos Sistemas de Informação (SI) desenvolvidos ou a desenvolver; promover uma abordagem mais holística, facilitando a automação da auditoria; promover a cooperação com autoridades fiscais de outros países.*

Também com o propósito de adequação às diferentes realidades dos países da OCDE, atentos os ambientes em que operam os sistemas de tributação, é assumida a dificuldade de abordagem de um único modelo padrão, para as questões da administração fiscal<sup>73</sup>. É assim entendido que *Jurisdições diferentes vivem também problemas próprios, relativos à política interna, política legislativa, ambiente e meio cultural*, pelo que se reconhece um conjunto

---

<sup>71</sup> O SAF-T, enquanto solução, possibilita a remessa de informação para outras Instituições, em cumprimento de obrigações legais ou outros fins (estatísticas, bancos, organizações comerciais e industriais, outros). Potencia ainda a adoção de outras soluções ERP’s com afetação de custos tendencialmente mais reduzidos.

<sup>72</sup> Este padrão de auditoria é resultado de um já amplo trabalho promovido no âmbito da OCDE, desenvolvido pra transformar as condições de Ottawa de 1998, e encontra fundamento em dois artigos anteriores:

Um Guia de boas práticas internacionais e uma lista de elementos de dados fundamentais que auxiliaram em testes de controlo interno, denominado *Transaction Information Guidance*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/31663095.pdf>, com acesso a 12/02/2012; E um Guia de que permite recolher orientações relativas à segurança dos registos em termos de fiabilidade e autenticidade da informação: *Record Keeping Guidance*: disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/25/31663114.pdf>, com acesso a 12/02/2012.

<sup>73</sup> Cf. Neste sentido, “Ressalva” (tradução nossa) expressa na Nota de Orientação.

alargado de variáveis complexas, que impõe uma adaptação e formatação à realidade individual (interna).

Também a nível interno, vive-se um ambiente de promoção de simplificação e de transparência do ordenamento fiscal, de rutura com o modelo anterior mais formal e burocrático, pelo que se impõe a necessária reforma de muitos dos procedimentos da Administração, com recurso aos Sistemas e Tecnologias de Informação (SI/TI). Reconhecido como objetivo prioritário do programa do XVII Governo Constitucional, um melhor serviço do Estado e a modernização do País, como visto, e bem assim promover a retoma do crescimento económico, e por isso reformista e inovador como o consideramos, pretendeu definir uma reforma qualitativa do quadro normativo fiscal<sup>74</sup>.

Com este propósito, e inserido no programa Simplex, promove-se o cenário de adequação material à implementação do SAF-T (Standard Audit File).

Impôs-se uma alteração, no que respeita, em particular, às *Obrigações contabilísticas das empresas*<sup>75</sup>, aduzidas pelo então n.º 8 do artigo 115.º<sup>76</sup>, do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC), o qual passou a ter a seguinte redação: “8 - *As entidades referidas no n.º 1 que organizem a sua contabilidade com recurso a meios informáticos devem dispor de capacidade de exportação de ficheiros nos termos e formatos a definir por portaria do Ministro das Finanças*<sup>77</sup>”.

Nos termos definidos, passaram então a estar abrangidas, nos termos do n.º 1, do então artigo 115.º, do CIRC, “*As sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais entidades que exerçam, a título principal, uma atividade comercial, industrial ou agrícola, com sede ou direção efetiva em território português, bem como as entidades que, embora não tendo sede nem direção efetiva naquele território, aí possuam estabelecimento estável, são obrigadas a dispor de contabilidade organizada...*”.

---

<sup>74</sup> De recordar as palavras do então Ministro das Finanças, Teixeira de Sousa, ao referir que a DGCI ainda pode dar um contributo determinante na obtenção de “*um sistema fiscal mais simples, eficaz e moderno*”, no artigo publicado em *Contabilidade e Empresas*, Vida Económica, Fevereiro 2007.

<sup>75</sup> Hoje com previsão legal no artigo 123.º, do CIRC.

<sup>76</sup> Alteração consagrada pelo Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 243, de 20 de Dezembro de 2006;

<sup>77</sup> A portaria do Ministro das Finanças não é de publicação imediata, pelo que os efeitos práticos da medida, não são, em nosso modesto entendimento, visíveis. A obrigação enunciada foi regulada pela Portaria n.º 321-A/2007, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, publicada a 26 de Março de 2007.

### **3.4 STANDARD AUDIT FILE FOR TAX PURPOSES – PORTUGUESE VERSION SAF-T (PT): PORTARIA 321-A/2007, DE 26 DE MARÇO<sup>78</sup>**

A Portaria 321-A/2007, de 26 de Março, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, vem dar resposta à obrigação constante do mencionado n.º 8, do artigo 115.º, do CIRC. É expressamente reconhecido o *recurso a sistemas de processamento eletrónico de dados para registo de factos patrimoniais*<sup>79</sup>. A necessidade de recurso a práticas e procedimentos de verificação, também por parte dos serviços de inspeção, no âmbito das suas particulares competências e atribuições, constitui o seu principal objeto. A preocupação então manifestada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública<sup>80</sup> assenta na *criação de um ficheiro normalizado, que garanta o cumprimento do objetivo de exportação fácil, e em qualquer momento, de um conjunto predefinido de registos contabilísticos, num formato legível e comum*, independentemente do programa utilizado. Essa exportação não deverá prejudicar a estrutura interna da base de dados do programa ou a sua funcionalidade.

Este ficheiro teve na sua estrutura de base, as recomendações da OCDE, e foi desenvolvido pela Direção Geral de Contribuição e Impostos (DGCI) e Associação Portuguesa de Software (ASSOFT), e a versão Portuguesa é denominada como SAF-T (Standard Audit File for Tax Purposes – Portuguese version).

A adoção de um ficheiro normalizado permitiria o recurso a Tecnologias de Informação disponíveis, que garantem a racionalização e otimização de recursos e meios envolvidos. Por um lado permite o envio fácil da informação necessária por parte das entidades obrigadas; por outro, permite uma recolha de informação em formato eletrónico (dados fiscais), enquanto suporte das declarações fiscais dos contribuintes, por parte dos serviços de inspeção (para análise dos registos dos contribuintes com relevância fiscal).

---

<sup>78</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 60, de 26 de Março de 2007.

<sup>79</sup> Admite-se, neste contexto, o recurso a Sistemas de Informação (SI) avançados, sob o ponto de vista tecnológico.

<sup>80</sup> O combate à fraude e à evasão fiscais teria sido mesmo o objetivo prioritário definido pelo Ministério das Finanças para o ano de 2007. O então ministro das Finanças, Teixeira de Sousa, anunciou novas iniciativas, como o reforço do número de inspetores afetos ao combate, a intensificação da colaboração com outras entidades com competências inspetivas, entre as quais a Polícia Judiciária, a Inspeção-Geral do Trabalho e a Segurança Social. Importante será ainda o anunciado controlo mais apertado da faturação falsa.

O SAF-T (PT), como modelo normalizado de exportação de dados abrange os sistemas de faturação e contabilidade. A obrigação de produção do ficheiro, para as operações relativas a sistemas de faturação impõe-se a partir de 1 de Janeiro de 2008 e relativamente a sistemas de contabilidade aos registos de 2008 e subsequentes, atento o disposto nos números 2 e 3, da sobredita Portaria 321-A/2007, de 26 de Março.

O incumprimento da obrigação legal de exportação do ficheiro SAF -T (PT), quando exigível, foi também consagrado no nosso ordenamento jurídico, em consequência da alteração do n.º1, do artigo 120º do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), pelo artigo 86.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/12<sup>81</sup>, assim plasmada: “A *inexistência de livros de contabilidade ou de escrituração e do modelo de exportação de ficheiros, obrigatórios por força da lei, bem como de livros, registos e documentos com eles relacionados, qualquer que seja a respetiva natureza é punível com coima de € 150 a € 15 000*”.

O SAF -T (PT) é entendido como uma ferramenta de sucesso e de enorme valor acrescentado na obtenção de informação por parte dos competentes serviços de inspeção<sup>82</sup>. O ficheiro SAF-T (PT) destina-se a facilitar a *recolha em formato eletrónico dos dados fiscais relevantes por parte dos inspetores/auditores tributários, enquanto suporte das declarações fiscais dos contribuintes e/ou para a análise dos registos contabilísticos ou de outros com relevância fiscal*. Neste contexto, torna-se possível, o cruzamento<sup>83</sup> da informação constante na declaração fiscal do contribuinte e da informação remetida para os serviços de inspeção. É assim possível aos serviços, a reconstrução parcial de movimentos do exercício do período participado, aferindo da conformidade<sup>84</sup>. Admitido numa primeira fase de auditoria, envolve

---

<sup>81</sup> Orçamento de Estado de 2008, com Publicação em Diário da República, 1.ª Série, n.º 251, 1.º Suplemento, pp. 9178- (2) a 9178- (453).

<sup>82</sup> Até então mostrava-se fundamental a aquisição de competências técnicas necessárias para aceder às respetivas bases de dados (BD). A própria análise de dados, pelas diferentes estruturas em que se apresentavam, tornava cada inspeção a realizar, num verdadeiro desafio (desde logo pela conversão de dados e interpretação dos mesmos), atenta a estrutura e tipologia das empresas Portuguesas, como visto, maioritariamente Micro e Pequenas empresas (99,7% das sociedades do sector não financeiro). Ainda que criadas equipas especializadas nas Direções Distritais de Finanças, com o intuito de promover as auditorias necessárias, o número de inspetores especializados nesta área, era reduzido e a diversidade e complexidade de plataformas disponíveis no mercado concorriam para um acesso à informação não generalizado e restrito.

<sup>83</sup> Sustentando a pertinência do cruzamento da informação na administração, Glória Teixeira afirma “*É sabido também a importância do cruzamento de informações dentro da administração fiscal, já a ser implementada na prática pelos serviços fiscais, mas deverá ser alargada a outras áreas, nomeadamente impostos indiretos, específicos e segurança social.*” – Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Almedina, Março 2010, p. 334.

<sup>84</sup> Auditorias como “*Exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objetivos, conduzido por pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar*

as duas grandes áreas – faturação e contabilidade – sem interferir, ao momento, a outras aplicações também relevantes, numa perspetiva integracionista, como sejam existências, imobilizado e salários. Revela-se, uma ferramenta eficaz, no combate ao fenómeno da evasão fiscal, num período em que muitos dos programas de faturação existentes no mercado, pareciam permitir manipulações várias, adulterações e viciações na informação prestada<sup>85</sup>.

Na esteira do entendimento fixado pelo n.º 8, do dito artigo 115.º, define-se agora, nos termos da Portaria 321-A/2007, de 26 de Março, que “*Os sujeitos passivos de IRC que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e que organizem a sua contabilidade com recurso a meios informáticos ficam obrigados a produzir um ficheiro, de acordo com a estrutura de dados<sup>86</sup> em anexo, sempre que solicitado pelos serviços de inspeção, no âmbito das suas competências*”.

Importava também aferir do sentido e alcance da Portaria enunciada, no que atende à utilização ou recurso a meios informáticos para organização da faturação e contabilidade.

Aqui valia o então disposto no artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 198/90<sup>87</sup>, de 19 de Junho, na redação da Lei n.º 60-A/2005<sup>88</sup>, de 30 de Dezembro.

Estabelece-se a admissibilidade de recurso a sistemas informáticos para processamento de faturas ou outros documentos relevantes, fixando-se, contudo, para os sujeitos passivos (IVA) a obrigação de “*assegurar a respetiva integridade operacional, a integridade da informação arquivada eletronicamente e a disponibilidade da documentação técnica relevante*” – n.º 2, do artigo 5.º<sup>89</sup>, do Decreto-Lei n.º 198/90, de 19 de Junho.

---

ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada” – Moreno, Carlos, *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3ª Edição, UAL, 2006, p. 345.

<sup>85</sup> Várias soluções apresentam-se com a possibilidade de adulterar o valor do volume de negócios, existindo notícias de programas paralelos integrados nas soluções residentes (ERP) com esse propósito. De facto, estas soluções não são novas. Já as conhecidas funcionalidades de algumas máquinas registadoras em “modo de treino”, combinando posições de chave e teclas, permitiam a adulteração de elementos fiscais.

<sup>86</sup> A estrutura de dados, em termos sumários, integra um Cabeçalho (Header) (1); Ficheiros Mestres – Masterfiles (2), os quais admitem: Plano Oficial de Contas (2.1), Ficheiro de Clientes (2.2), Ficheiro de Fornecedores (2.3), Ficheiro de Produtos/Serviços (2.4), Ficheiro de Regimes de IVA (2.5); Movimentos Contabilísticos (3); Documentos Comerciais (4).

<sup>87</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 139/90, de 19 de Junho de 1990.

<sup>88</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 250, de 30 de Dezembro de 2005.

<sup>89</sup> Aditado pelo n.º 2, do artigo 45.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro. Nos termos do aditamento, o anterior corpo do artigo, passou a n.º 1 do artigo 5.º, definindo-se para a numeração e impressão das faturas e documentos equivalentes então mencionados no artigo 35.º, do CIVA, a submissão ao então preceituado no

As condições de base, objeto de efetiva integridade operacional do sistema, encontravam-se definidas no n.º 3, do mencionado artigo 5.º<sup>90</sup>, do Decreto-Lei n.º 198/90, de 19 de Junho, pretendendo-se atestar da qualidade e fiabilidade da informação, a partir dos processos de recolha, atendendo à forma como a mesma é processada ou emitida.

É também tida particular atenção a todas ou eventuais alterações promovidas ou processadas, beneficiando da informação necessária à reconstituição para processamento de operações fiscalmente relevantes. De referir a especial preocupação numa informação idónea, correta e transparente, em que será aferida a inexistência de quaisquer meios – funções ou programas – para alteração da informação residente, ainda que fora dos procedimentos de controlo documentado.

Definem-se ainda as condições materiais, garantes de uma integridade da informação arquivada eletronicamente para efeitos fiscais, nos termos do n.º 4 do sobredito artigo 5.º<sup>91</sup>. Ressalvado o período legalmente exigido para armazenamento da informação, pretende-se definir um estado de preservação que beneficie o acesso e a legibilidade sem limites e restrições, durante o período referido – esta acessibilidade e legibilidade deverá ser garantida à administração tributária, sendo irrelevante o sistema informático e as tecnologias de informação em uso, devendo viabilizar a exportação de dados para suportes em uso corrente no mercado. A informação deverá beneficiar de uma integridade total, devendo refletir a reconstituição de todas as operações fiscalmente relevantes, assegurando a sua verificação.

Os sujeitos passivos (do IVA) vêm-se agora obrigados, nos termos do n.º 5, do artigo 5.º<sup>92</sup>, a garantir a possibilidade de aferição da integridade operacional dos sistemas informáticos que

---

Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de Julho (publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 243, de 11 de Julho de 2003), e em particular no artigo 5.º, no n.º 7 do artigo 6.º, nos n.º1 e 2 do artigo 8.º, e nos artigos 9.º a 12.º.

<sup>90</sup> Aditado pelo n.º 2, do artigo 45.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

<sup>91</sup> Idem. Como condições de garantia, o n.º4, o artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 198/90, de 19 de Junho, determina expressamente “a) O armazenamento seguro da informação durante o período legalmente estabelecido, através de: i) Preservação da informação em condições de acessibilidade e legibilidade que permitam a sua utilização sem restrições, a todo o tempo; ii) Existência de controlo de integridade da informação arquivada, impedindo a respetiva alteração, destruição ou inutilização; iii) Abrangência da informação arquivada que seja necessária à completa e exaustiva reconstituição e verificação da fundamentação de todas as operações fiscalmente relevantes; b) A acessibilidade e legibilidade pela administração tributária da informação arquivada, através da disponibilidade de: i) Funções ou programas para acesso controlado à informação arquivada, independentemente dos sistemas informáticos e respetivas versões em uso no momento do arquivo; ii) Funções ou programas permitindo a exportação de cópias exatas da informação arquivada para suportes ou equipamentos correntes no mercado; iii) Documentação, apresentada sob forma legível, que permita a interpretação da informação arquivada”.

<sup>92</sup> Aditado pelo n.º 2, do artigo 45.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

utilizam, facilitando à administração tributária, documentação concreta nesse sentido. Para tanto, e nos termos das alíneas a) a e), do dito n.º 5, deverão promover ao exercício esclarecido das *funcionalidades asseguradas e respetiva articulação; ciclos operativos de exploração do sistema; As funcionalidades de controlo disponíveis e a auditabilidade das mesmas; Os mecanismos, físicos ou lógicos, utilizados na preservação da integridade e exatidão da informação*<sup>93</sup> e dos processos; O modelo de dados e dicionário permitindo identificar o conteúdo das estruturas de dados e respetivo ciclo de vida.

Ainda a referir, a obrigação adicional imposta no âmbito de conservação de informação, e em particular no que respeita à utilização de diferentes sistemas ou uso de diferentes versões do mesmo, a qual se encontra regulada no n.º 6<sup>94</sup>, do sobredito artigo 5.º. Prevê-se que a obrigação decorrente da aferição da integridade operacional dos sistemas de informação utilizados seja disponibilizada para cada sistema ou versão em condições de total acessibilidade e legibilidade<sup>95</sup>.

Releva ainda atender às disposições relativas ao período temporal da conservação dos elementos contabilísticos assegurados por meios informáticos. Valiam as regras definidas nos números 5 e 6, do referido artigo 115.º<sup>96</sup>, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), determinando-se a necessidade de conservação *em boa ordem*, durante um período de 10 anos, para os *livros de contabilidade, registos auxiliares e respetivos documentos de suporte*, obrigação esta extensível para a contabilidade processada por meios informáticos, nos termos do n.º 6, do referido preceito legal, importando ainda a referida obrigação de conservação *“à documentação relativa à análise, programação e execução dos tratamentos informáticos”*.

---

<sup>93</sup> No âmbito da interpretação do Ofício-Circulado n.º 165347 SIVA, importa referir a necessidade de comunicação prévia, pelo sujeito passivo, à direção de finanças do distrito da sede, dos documentos processados por mecanismos de saída de computador. Tais documentos deverão ainda conter a expressão *“Processado por computador”* e têm necessariamente que resultar integralmente de programas de faturação, nos termos do n.º 4, do referido Ofício-Circulado.

<sup>94</sup> Aditado pelo n.º 2 do artigo 45.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

<sup>95</sup> Os princípios impostos para os sistemas informáticos de faturação e contabilidade são também extensíveis ao sistema informático de processamento de talões de venda, atenta a interpretação constante do n.º 2, do Ofício-Circulado n.º 030087 – DSIVA.

<sup>96</sup> Em correspondência e relativo às Obrigações contabilísticas das empresas, após renumeração efetuada pelo Decreto-lei n.º 159/2009, de 13 de Julho (publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 133, de 13 de Julho de 2009), vide números 4 e 5, do atual artigo 123.º, do CIRC.

### 3.5 DA ADEQUAÇÃO DO SAF-T (PT) A UM NOVO CONTEXTO: PORTARIA 1192/2009, DE 8 DE OUTUBRO<sup>97</sup>

O formato de ficheiro normalizado para exportação de dados, não estando em crise admite, porém limitações. E é esse reconhecimento que se encontra na base das alterações promovidas pela Portaria n.º 1192/2009, de 8 de Outubro. Pretende-se valorizar, conforme se refere no preâmbulo do diploma, *a experiência adquirida em mais de dois anos do modelo implementado, a adaptação ao Sistema de Normalização Contabilística (SNC), e a certificação do software de faturação*. Por esse efeito, é revogado o anexo então constante da Portaria n.º 321 -A/2007, de 26 de Março, substituído agora por um novo anexo, beneficiado das habilitações, supra mencionadas.

Esta nova Portaria, com efeitos de aplicação quase imediata – 1 de Janeiro de 2010 – pretende promover uma nova estrutura de dados e correspondente ficheiro XSD, com a estrutura XML do ficheiro a disponibilizar à Inspeção Tributária<sup>98</sup>. Com a publicação da Portaria n.º 1192/2009, de 8/10, introduzem-se assim importantes alterações na estrutura de dados do ficheiro SAF-T (PT).

Possibilita-se o incremento de informação adicional, a qual potenciará aos serviços de inspeção tributária, o acesso a mais dados e registos. A Administração Fiscal, terá acesso a mais informação não só pela alteração conceptual efetuada no âmbito de novos campos admitidos, como promove novas funcionalidades/operações com este (novo) ficheiro. Promovem-se facilidades de adequação do ficheiro SAF-T (PT) à certificação obrigatória<sup>99</sup> do *software*, e permite-se o acesso da verificação dos seus requisitos. Pretendendo-se assegurar a integridade da informação, a estrutura interna da base de dados, e a exportação dos registos deve ser efetuada pelas aplicações de faturação e contabilidade.

---

<sup>97</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 195, de 8 de Outubro de 2009.

<sup>98</sup> De referir, a ferramenta disponibilizada no portal das Finanças, através do endereço eletrónico <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/apps/saft-pt01/>, a qual permite a validação de ficheiros exportados pelas diferentes aplicações, pretendendo-se aferir da conformidade dos mesmos com a Portaria n.º 1192/2009, de 8 de Outubro. Esta ferramenta é denominada “Validador SAF-T\_PT, versão 2”.

<sup>99</sup> Cf. Portaria 363/2010, de 23 de Junho, publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 120, de 23 de Junho de 2010.

O ficheiro SAF-T (PT) deve ser gerado para um determinado período ou exercício fiscal. Admitem-se, porém, regras diferentes, relativas à faturação e contabilidade, a saber: na geração do ficheiro relativo à faturação, a regra geral será a de geração e envio de um único ficheiro SAF-T (PT). Poderá, contudo, ser gerado um ficheiro por estabelecimento, caso se verifique existirem vários estabelecimentos e estes se revelarem independentes do sistema de processamento central. Já na geração do ficheiro relativo à contabilidade, o ficheiro a gerar e fornecer deverá ser único para o período a que se reporta. Admite-se, neste sentido, um exercício de geração de ficheiro único para aplicações integradas – faturação e contabilidade, o qual reúne toda a informação relativa às tabelas obrigatórias; e ficheiros independentes – para as aplicações de faturação e contabilidade que geram ficheiros independentes, sendo certo que, estes obrigatoriamente incluem informação comum e específica. Impõe-se, contudo, um ónus de envio de produção e extração do SAF-T (PT), para os casos de autofacturação, atribuído ao emitente, e não ao sujeito passivo, alvo de eventual procedimento inspetivo.

Facilita-se o acesso à Administração Fiscal a dados disponíveis no repositório das aplicações informáticas, em particular relativos a faturação e contabilidade, informações que até então seriam disponibilizadas de forma meramente opcional, e que passam agora a obrigatórias. Os campos relativos a tabelas de clientes, bem como as tabelas de fornecedores, são agora obrigatórios, bastando para o efeito que as transações efetuadas pelos sujeitos passivos comportem um registo de inscrição na declaração periódica do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA).

De registar ainda, importantes alterações nas tabelas relativas a artigos/serviços. Estas devem agora obrigatoriamente admitir impostos, taxas, eco taxas e encargos parafiscais mencionados na fatura. Esta regra, comporta, porém, a exceção relativa ao IVA e ao Imposto do Selo, os quais permanecem incluídos na tabela TaxTable. Admite-se ainda a possibilidade de serem incorporados impostos liquidados noutros Estados<sup>100</sup>, nesta tabela (TaxTable).

Admite-se a possibilidade de extração de um ficheiro SAF-T (PT) subdividido, adotado em casos de informação relativa a sistemas de faturação de grandes dimensões, sendo para esses casos possível a remessa do SAF-T (PT) por períodos mensais completos.

---

<sup>100</sup> Como exemplo, de referir o caso do registo do IVA num Estado-membro.

#### 4. CERTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FATURAÇÃO:

##### PORTARIA 363/2010, DE 23 DE JUNHO<sup>101</sup>

Com o intuito de garantir a inviolabilidade da informação inicialmente registada nos sistemas de processamento eletrónico de dados, mormente no âmbito na definição de limites e procedimentos de controlo fiscal e com o intuito claro de combate ao fenómeno da evasão fiscal, foram impostos requisitos<sup>102</sup> obrigatórios de certificação dos programas faturação, a que respeita o artigo 8.º, do CIRC, nos termos da alínea a), da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho. Para tanto, promoveu-se ainda à alteração da estrutura de dados constantes do ANEXO à Portaria n.º 1192/2009, de 8 de Outubro, em conformidade com o disposto na alínea b), da referida Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho.

Dispõe o n.º1, do artigo 2.º, da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho, que “*Os programas informáticos, utilizados por sujeitos passivos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ou de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), para emissão de faturas ou documentos equivalentes e talões de venda, nos termos dos artigos 36.º e 40.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), devem ser objeto de prévia certificação pela Direção-Geral dos Impostos (DGCI) ”.*

As empresas produtoras de *software* de gestão, com carácter comercial<sup>103</sup>, vêm-se assim obrigadas a promover a um exercício de adaptação das suas aplicações a novas regras, sendo

---

<sup>101</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 120, de 23 de Junho de 2010.

<sup>102</sup> Os requisitos cumulativos para certificação dos programas de faturação encontram-se consagrados no artigo 3.º, da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho e são quatro, a saber: *Garantir a possibilidade de exportar o ficheiro a que se refere a Portaria n.º 321 -A/2007, de 26 de Março* (alínea a); *Possuir um sistema que permita identificar a gravação do registo de faturas ou documentos equivalentes e talões de venda, através de um algoritmo de cifra assimétrica e de uma chave privada de conhecimento exclusivo do produtor do programa* (alínea b); *Possuir um controlo do acesso ao sistema informático, obrigando a uma autenticação de cada utilizador* (alínea c); *Não dispor de qualquer função que, no local ou remotamente, permita alterar, direta ou indiretamente, a informação de natureza fiscal, sem gerar evidência agregada à informação original* (alínea d).

<sup>103</sup> Com o propósito de certificação e antes de comercialização das aplicações desenvolvidas, as empresas são obrigadas ao envio à DGCI, de *uma declaração de modelo oficial, aprovado por despacho do Ministro das Finanças, e à chave pública que permita validar a autenticidade e integridade do conjunto de dados a que se refere o artigo 6.º, assinados com a correspondente chave privada*, tudo em conformidade com o disposto nas alíneas a) e b), do artigo 4.º, da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho. A certificação do programa (aplicação) será efetuada pela DGCI, no prazo de 30 dias, contados desde a data da receção da declaração (modelo oficial) enviada pela empresa, podendo contudo ser revogado o certificado emitido, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, a partir de proposta efetuada pelo diretor -geral dos Impostos, sempre que mostrem inobservados os requisitos previstos no artigo 3.º – artigos 5.º e 7.º, da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho.

que tais aplicações serão agora obrigadas à certificação pelo Ministério das Finanças. Pretende-se implementar uma alteração na estrutura das aplicações, com vista a garantir a inviolabilidade da informação e dos registos efetuados, depois de processados.

Esta obrigação de certificação, não será contudo aplicável, numa qualquer das situações mencionadas no n.º 2, do artigo 2.º, do referido normativo, a saber: se os referidos sujeitos passivos utilizarem *software produzido internamente*, ou caso o respetivo *software* tenha sido produzido por uma empresa integrada no mesmo grupo económico. Exige-se, porém, neste caso, a detenção dos direitos de autor – alínea a); caso as operações realizadas sejam exercidas com carácter exclusivo com clientes que *exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços, incluindo os de natureza profissional* – alínea b); o volume de negócios realizado, no período anterior de tributação, seja inferior a € 150 000 – alínea c); O número de faturas, documentos equivalentes ou talões de venda, no período de tributação anterior, seja inferior a 1000 unidades – alínea d).

Nos termos das disposições conjugadas do artigo 3.º e artigo 6.º, da Portaria 363/2010, de 23 de Junho, para além da possibilidade de exportação do ficheiro SAF-T (PT), a certificação dos programas de faturação impõe a viabilidade de identificação da gravação do registo das faturas ou documentos equivalentes e talões de venda, *através de um algoritmo de cifra assimétrica e de uma chave privada de conhecimento exclusivo do produtor do programa*, sendo obrigatório um *controlo de acesso ao sistema informático* e a *autenticação de cada utilizador*.

Impõe-se ainda assegurar a impossibilidade de alteração ou adulteração de informação de natureza fiscal, de qualquer forma, sem refletir a respetiva alteração em informação agregada à informação original. O respetivo algoritmo comportará informação relevante, de faturas, documentos equivalentes e talões de venda, como sejam: *data de criação* do documento, *data e hora da última alteração* do documento, *número* do documento, *valor* do documento, *assinatura gerada*. *A assinatura gerada e a versão de chave privada deverá ser guardada no*

---

*programa de faturação (base de dados), e os documentos deverão conter impresso quatro caracteres<sup>104</sup> da assinatura e o número de certificado atribuído ao programa.*

Reconhecida a frequente utilização e o recurso crescente a sistemas de processamento eletrónico de dados e num claro intuito de alargamento da obrigatoriedade da certificação definida, pelas vantagens que comporta, vem o artigo 10.º, sobredita Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho, estatuir, com regra geral, a obrigatoriedade da certificação.

A utilização de programas certificados, impõe-se assim obrigatória, para os *sujeitos passivos que, no ano anterior, tenham tido um volume de negócios superior a € 250 000*, a partir de 1 de Janeiro de 2011, nos termos da alínea a), do artigo 10.º, da Portaria 363/2010, de 23 de Junho. O seu âmbito de aplicação é alargado já no ano subsequente, atento a que *a partir de 1 de Janeiro de 2012, aplicar-se-á a sujeitos passivos que, no ano anterior, tenham tido um volume de negócios superior a € 150 000.*

#### **4.1 UMA CERTIFICAÇÃO NECESSÁRIA E REFORÇADA:**

##### **AS NOVAS REGRAS DEFINIDAS PELA PORTARIA 22-A/2012, DE 24 DE JANEIRO<sup>105</sup>**

Regulamentado o processo de certificação dos programas informáticos de faturação, a partir de um conjunto de regras técnicas, definidas pela Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho, importava intensificar os fins visados de combate ao fenómeno da evasão fiscal, com a admissão da generalização da obrigação imposta, reforçando as garantias de certeza e segurança no plano do registo de faturas, documentos equivalentes e talões de venda. A certificação é vista como instrumento necessário no registo de informação para equipamentos e programas, num reforço das garantias de inviolabilidade de informação inicialmente registada para um maior controlo fiscal. É também com o fim último de combate à fraude e evasão, que se pretende ainda definir um conjunto de regras claras para equipamentos e programas não certificados, quando esta obrigação não seja aplicável.

---

<sup>104</sup> A assinatura corresponderá às 1.ª, 11.ª, 21.ª e 31.ª posições, separadas por hífen, nos termos da alínea a), do n.º3, do artigo 6.º, da Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho.

<sup>105</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 17, de 24 de Janeiro de 2012.

É no cenário de crise atual, que se assiste ao incremento significativo da economia não registada. Num estudo indicado por Óscar Afonso<sup>106</sup>, a economia paralela percorre um aumento significativo do peso relativo no Produto Interno Bruto (PIB) apresentando, como indicador, 9,6% PIB em 1970, valendo em 2009, cerca de 24,2%, do PIB. Também o estudo “*The Shadow Economy in Europe*”<sup>107</sup>, promovido pela Visa Europa, dá indicações claras sobre o crescimento da economia paralela portuguesa, em particular desde o início da crise, em 2008, alertando para os 18,7% do PIB, nesse ano, os 19,2% em 2009, prevendo para 2010, 19,4% (do PIB).

Também o Índice da Economia Não Registada<sup>108</sup>, menciona valores preocupantes. Apresentado pela primeira vez em 2009, o Índice assume já para esse ano a dimensão de 24,2% do PIB. O crescimento assumido para 2010, na ordem de 2,5 pontos percentuais, representa cerca de 42,7 mil milhões de euros, num impacto correspondente a aproximadamente 24,8% PIB<sup>109</sup>. Como variáveis apontadas com influência determinante no crescimento da economia não registada, são indicados o aumento de impostos<sup>110</sup>, da taxa de desemprego, e o peso do Estado na economia, definindo-se um agravamento do problema nos próximos anos. Em termos comparativos, importa salientar os índices médios registados na OCDE, situados entre os 16 a 18%. Importa reconhecer a pertinência do cruzamento de dados e o acesso a mais e melhor informação. Vale, neste sentido o percurso feito, no combate ao fenómeno da evasão fiscal. De reconhecer, em particular, o especial relevo dos procedimentos já implementados, os quais, contudo, têm-se revelado insuficientes num fenómeno que

---

<sup>106</sup> Cf. Entrevista com Óscar Afonso, vice-presidente do Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF), disponível em <http://economia.publico.pt/Noticia/economia-paralela-subiu-em-portugal-e-vale-quase-25-do-pib-1529201>, acedida em 12/02/2012.

<sup>107</sup> Cf. Artigo publicado por Sousa, Margarida Bon, *Economia paralela em Portugal já ronda os 20% do PIB*, disponível em <http://www.ionline.pt/dinheiro/economia-paralela-portugal-ja-ronda-os-20-pib>, 20 Outubro de 2011, acedido em 12/02/2012.

<sup>108</sup> O Índice foi criado por Nuno Gonçalves, associado do Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF), da Faculdade de Economia do Porto).

<sup>109</sup> Ainda que se admitam diferenças relativamente significativas relativas ao estudo apresentado pela Visa Europe e pela A.T. Kearney, sob o tema - *Economia paralela na Europa, em 2010*, os quais admitiam, para Portugal, 33 mil milhões de euros, cerca de 20% PIB, o problema configura-se como de extrema gravidade. De salientar, como sectores mais afetados, *a venda de automóveis, restaurantes e bares, táxis, lojas com serviços não especializados e serviços de catering*. Também neste sentido, artigo publicado por Sousa, Paula, *Economia paralela vale 33 mil milhões de euros em Portugal*, disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/economia-paralela-vale-33-mil-milhoes-de-euros-em-portugal\\_121765.html](http://economico.sapo.pt/noticias/economia-paralela-vale-33-mil-milhoes-de-euros-em-portugal_121765.html), acedido em 10/02/2012.

<sup>110</sup> Entendido como “*uma prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins Públicos.*” (Ribeiro, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 4ª Edição, Coimbra Editora, 1991, p.214).

ultrapassa atualmente os 25% do PIB.A Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro<sup>111</sup>, entrou em vigor no passado 1 de Abril de 2012 e não só regulamenta a certificação prévia dos programas informáticos de faturação, como também a sua utilização, e a emissão de documentos por equipamentos ou programas não certificados, promovendo ainda à alteração da estrutura de dados constantes do anexo à Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro – alíneas a) e b), do artigo 1.º.

A regra é assim definida explicitamente, nos termos do seu artigo 2.º, no sentido de uma utilização obrigatória e exclusiva, de programas informáticos de faturação que tenha sido objeto de prévia certificação pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Tal como previsto no n.º 2, do artigo 2.º, da Portaria 363/2010, de 23 de Junho, também a Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro, admite, no seu n.º 2, exceções à regra geral definida, valendo um qualquer dos requisitos seguintes, a saber: utilização de *software* produzido internamente ou por empresa integrada no mesmo grupo económico. Exige-se, porém, a detenção dos direitos de autor; Volume de negócios, no período de tributação anterior, *inferior ou igual a (euros) 100.000*<sup>112</sup> (esta exceção não se aplica, porém, quando os sujeitos passivos optarem pela utilização de programa informático de faturação, a partir da data de entrada em vigor da Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro - n.º 3, do artigo 2.º); um número de faturas, documentos equivalentes, ou talões de venda, emitidos, no período de tributação anterior, *inferior a 1000 unidades; Efetuem transmissão de bens através de aparelhos de distribuição automática ou prestações de serviços em que se já habitual a emissão de talão, bilhete de ingresso ou de transporte, senha ou outro documento pré-impreso e ao portador comprovativo de pagamento* (esta exceção não se aplica, porém, quando os sujeitos passivos optarem pela utilização de programa informático de faturação, a partir da data de entrada em vigor da Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro - n.º 3, do artigo 2.º). Os sujeitos passivos que utilizem programas de faturação multiempresa, não se encontram, contudo, abrangidos pelo regime de exceção anteriormente definido.

---

<sup>111</sup> Qualificada como atuação de âmbito legislativo, a obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados para os sujeitos passivos que desenvolvam atividades empresariais, ainda que de forma faseada, bem como a imposição de regras para utilização de equipamentos não certificados é definida nos termos do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras.

<sup>112</sup> Este montante só será considerado a partir de 1 de Janeiro de 2013, pelo que o montante atual, a considerar para enquadramento, será de (euros) 125.000, nos termos do n.º 2, do artigo 7.º, da Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro.

Também se admitem para certificação dos programas de faturação, para além dos requisitos cumulativos então definidos no artigo 3.º, da Portaria 363/2010, de 23 de Junho, novos requisitos técnicos, agora impostos nos termos da alínea e), do artigo 3.º, estes aprovados pelo diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)<sup>113</sup>.

Também assim, ainda que utilizado por sujeito passivo não obrigado a ter programa certificado, a versão certificada de programa de faturação, terá que cumprir os requisitos impostos, nos termos do n.º5, do artigo 5.º, da Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro.

Como alteração de fundo, ainda a referir as alterações impostas aos documentos de transportes e outros, à utilização de faturas impressas em tipografias e aos documentos emitidos por máquinas registadoras, alterações impostas nos termos do artigo 3.º, da Portaria mencionada. Estatui-se a obrigatoriedade de assinatura – no âmbito da certificação – para quaisquer documentos de transporte, nomeadamente guias de transporte e guias de remessa, nos termos da alínea a), do artigo 6-A. Também os documentos relativos a conferência, entregues a clientes para conferência de mercadorias ou da prestação de serviços, obrigam a assinatura – alínea b), do artigo 6.º-A. Determina-se ainda, nos termos do artigo 6.º-B, a impossibilidade de recurso a faturas impressas em tipografias ainda que autorizadas, salvo a inoperacionalidade do programa de faturação, sendo necessário, contudo, a recuperação para o sistema da informação respetivo. No âmbito de controlo dos documentos emitidos por máquinas registadoras, que para além dos talões de venda, possam também emitir outros documentos de conferência (consultas de mesa ou outros), e que não sejam certificados, define-se a obrigação de *numeração sequencial, data e hora de emissão, denominação social e NIF do emitente, descrição detalhada bens/serviços prestados e quantidades, preços líquidos e montante de imposto, ou preço com imposto incluído, a indicação de que não serve de fatura; o registo em série específica, em base de dados, no rolo interno da fita da máquina ou no jornal eletrónico, discriminando os documentos anulados* – n.º 1, do artigo 6.º-C. Os documentos relativos a formação e treinos deverão conter menção expressa a essa situação específica – n.º 2, do artigo 6.º-C.

---

<sup>113</sup> Os demais requisitos técnicos foram aprovados por despacho do diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), de 26 de Janeiro de 2012. Nestes termos, vale o Ofício-Circulado 50000/2012 AT, no qual se regula a assinatura dos documentos emitidos pelos programas de faturação; O processo de identificação dos documentos e subsequente gravação nas bases de dados; Requisitos técnicos relativos ao sistema de identificação (algoritmo de criptografia de dados que usa o sistema de chaves assimétricas, chave pública e privada); Criação de par de chaves privada/pública; Criação do certificado.

## 5. O PROGRAMA PREMAC: UMA REFORMA NECESSÁRIA

O programa de Plano de Melhoria e Redução da Administração Central do Estado<sup>114</sup> (PREMAC), recém-aprovado pelo atual Governo, em Conselho de Ministros, no p.p. 15 de Setembro, na sequência das imposições da *TROIKA*, pretende alcançar objetivos<sup>115</sup> de *racionalização e redução das estruturas da Administração*, com aumento da sua eficiência de atuação, promover uma *melhor utilização dos recursos humanos do Estado e a redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas e dos cargos dirigentes*.

A redução dos organismos da administração central está assim prevista em 40% (142 organismos), obrigando a Administração Central a uma redução para 217 organismos. Prevê-se também a eliminação de cerca de 27% dos cargos dirigentes superiores e intermédios (1711 cargos), numa política de redução da Administração Central para 4575 chefias.

Neste sentido, o XIX Governo Constitucional, no âmbito do Compromisso Eficiência, definiu as orientações do PREMAC, fixando como prioridade a promoção de leis orgânicas dos ministérios e respetivos serviços.

Como objetivo a concretizar, anunciou-se a redução de despesa associada à racionalização de recursos e estruturas do Estado, de forma, conforme então se refere, a *modernizar e otimizar o funcionamento da Administração Pública*, pelo que “*importava repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento*”<sup>116</sup>.

O Decreto-Lei n.º 117/2011<sup>117</sup>, de 15 de Dezembro, ao aprovar a Lei Orgânica do Ministério das Finanças, vem consagrar uma concentração das atribuições da Direção-Geral de Impostos,

<sup>114</sup> Cf. Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), Relatório de Execução, Ministério das Finanças, Secretaria de Estado da Administração Pública, Relatório de Execução, 15.09.2011, disponível em [http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/d2/d24bb4a004792d3aa7c1bc4614a89158\\_b56f5274c6c4f8ba0cbbcc3bee0acad2.pdf](http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/d2/d24bb4a004792d3aa7c1bc4614a89158_b56f5274c6c4f8ba0cbbcc3bee0acad2.pdf), com acesso em 17.05.2012.

<sup>115</sup> Apresenta, neste sentido, algumas homogenias com o já visto Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado em Agosto de 2005, pelo primeiro Governo de José Sócrates, o qual comportava como objetivos, a Modernização e Racionalização da Administração Central, a Melhoria da Qualidade de serviços prestados pela Administração e a Colocação da Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

<sup>116</sup> Cit. Preâmbulo do Decreto-lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2009;

<sup>117</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2009.

Direção-Geral das Alfândegas e Dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direção-Geral da Informática, numa nova entidade, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)<sup>118</sup>.

Pretende-se assim uma maior *capacidade operacional* com esta nova entidade<sup>119</sup>. Salientamos a sua missão, definida nos termos do n.º 1, do artigo 2.º, do enunciado diploma - “A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia”. Reconhecendo a pertinência das atribuições prosseguidas por esta nova entidade, destacamos, o exercício da ação de *inspeção tributária e aduaneira*, a garantia de *aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasões fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições, nos termos da alínea b), do n.º2, do mencionado diploma.*

Também a Inspeção-Geral das Finanças (IGF), concentra novas atribuições, ao absorver as atribuições da Inspeção-Geral das Autarquias Locais, no âmbito da *tutela financeira das autarquias locais, entidades equiparadas e outras formas de organização territorial autárquica*. É assim reservada à IGF um especial papel de “*serviço de controlo financeiro estratégico e de auditoria, incluindo a de cariz orçamental, em estreita colaboração com a Direção-Geral do Orçamento, cuja atuação abrange os serviços da administração direta do Estado e demais entidades do sector privado e cooperativo, estas últimas na vertente das relações financeiras com o Estado*”<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> A sua natureza, missão e atribuições encontram-se reguladas no Decreto-lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2011.

<sup>119</sup> O XIX Governo Constitucional definiu como *vetor prioritário da sua política fiscal o reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras*, com o intuito claro de *garantir uma justa repartição do esforço fiscal e sancionar de uma forma mais efetiva as práticas dolosas de incumprimento fiscal*. O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, definido para o período de 2012 a 2014, com o referido intuito, definiu orientações estratégicas de atuação da administração tributária e aduaneira, no médio prazo, e através de 127 medidas<sup>119</sup> (50 das quais consideradas principais), pretendeu dar resposta aos fenómenos de incumprimento fiscal e, em particular, aos esquemas de fraude de elevada complexidade e à economia informal - Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneiras, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano\\_combate\\_fraude\\_evasao\\_fiscal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf), com acesso a 5/04/2012.

<sup>120</sup> Cit. Decreto-lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2011.

Importa, no âmbito do nosso objeto de estudo, atender em particular à missão reservada à Inspeção-Geral das Finanças (IGF), bem como a atribuições particulares. A missão da IGF encontra-se regulada no n.º 1, do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, no qual se prevê explicitamente “*assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado (...)*”. Já em respeito às suas atribuições, o n.º 2, do referido artigo 11.º, de forma taxativa, enuncia nas linhas a) a n), as atribuições reservadas à IGF. Salientamos, contudo, as atribuições enunciadas: “*Realizar auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho, inspeções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras ações de controlo às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção;*” e “*Realizar auditorias informáticas, em especial à qualidade e segurança dos sistemas de informação, relativamente às entidades públicas, privadas ou cooperativas, objeto da sua intervenção*” - alíneas f) e g), respetivamente.

Destacamos, contudo, as alterações sucessivas impostas com o processo de renovação das estruturas iniciado com o Decreto-Lei n.º 539/73, de 23 de Outubro, continuado pelo Decreto-Lei n.º 125/77, de 24 de Setembro e pelo Decreto-Lei 513-Z/79, de 27 de Dezembro, também revisto pelo Decreto-Lei 353/89, de 16 de Outubro.

A atuação da IGF, nos termos do n.º2, do Decreto-Lei 353/89<sup>121</sup>, de 16 de Outubro, “*abrange as entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como dos sectores provado e cooperativo*”. Como atribuições, e no âmbito do nosso objeto de estudo, de referir “*inspecionar empresas e entidades privadas ou cooperativas, nos termos previstos no artigo 12.º, com exceção das instituições de crédito, parabancárias e seguradoras;*”

Por sua vez, o mencionado artigo 12.º, concretizava as competências da Inspeção de Empresas, assim definidas – “*À IE, compete especialmente, por determinação superior, inspecionar empresas e entidades privadas ou cooperativas quando sejam sujeitos de quaisquer relações financeiras com o Estado ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades objeto da intervenção da IGF*”. Ora, no quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o Decreto-Lei n.º

<sup>121</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 238/89, de 16 de Outubro de 1989.

205/2006<sup>122</sup>, de 27 de Outubro, aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Finanças e Administração Pública, determinando os modelos organizacionais dos serviços que integram a estrutura.

No âmbito do quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), e com o objetivo de modernização administrativa, racionalização e eficiência, promoveu-se a extinção da Inspeção-Geral da Administração Pública, reforçando as atribuições da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)<sup>123</sup>.

Valem, em particular, as atribuições previstas nas alíneas f) e g), do n.º2, do artigo 2.º, do diploma citado, a saber: *“Realizar auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho, inspeções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras ações de controlo às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção”* – alínea f); *“Realizar auditorias informáticas, em especial à qualidade e segurança dos sistemas de informação, relativamente às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção”* – alínea g).

Assiste-se, neste sentido, a uma alteração significativa das competências então reservadas, no âmbito do então mencionado artigo 12.º, do Decreto-Lei 353/89, de 16 de Outubro. A informação obtida pelos serviços de inspeção tributária, comumente *conseguida* por via das inspeções realizadas, é agora facilitada, atento o acesso possível em recurso às enunciadas auditorias financeiras, de sistemas e desempenhos, auditorias informáticas, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras ações de controlo, para além das já anteriormente previstas inspeções.

Esta posição merece também acolhimento, como visto, nas atuais alíneas f) e g), do n.º 2, do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 117/2011.

---

<sup>122</sup> Decreto-lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º63, de 29 de Março de 2007.

<sup>123</sup> Assim estabelecido no âmbito *do controlo estratégico e da auditoria de gestão, nos domínios da organização, gestão e funcionamento dos serviços, das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos e das políticas de modernização e racionalização dos procedimentos e qualidade dos serviços.*

## **6. DA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA NOVA FERRAMENTA DE GESTÃO, ANÁLISE E TRATAMENTO DE DADOS; O ATUAL SAF – T (PT): PROPOSTA DE REFORMA**

Sem prescindir do êxito da implementação do ficheiro normalizado SAF-T (PT) e dos objetivos preconizados na Portaria 321-A/2007, de 26 de Março<sup>124</sup>, bem como das alterações introduzidas com a publicação da Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro<sup>125</sup>, na estrutura de dados do ficheiro SAF-T (PT), reconhecendo ainda o reforço e garantia da inviolabilidade da informação registada nos sistemas de informação, por via da certificação, preconizada pela Portaria 363/2010, de 23 de Junho<sup>126</sup>, e reforço das garantias de controlo, num claro combate à evasão fiscal, aduzido pela Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro<sup>127</sup>,

A nossa proposta, inovadora e ousada, pela ambição que comporta, pretende contudo promover a adaptação do SAF-T (PT), às realidades emergentes das obrigações fiscais, em manifesto incremento de competências de controlo da situação tributária dos contribuintes, por via do cruzamento da informação remetida.

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) concentra novas atribuições, que lhe conferem um papel ímpar e decisivo no combate à fraude e evasão fiscal, estando ainda em causa, a redução de despesa associada à racionalização de recursos e estruturas do Estado.

Encontramos no SAF-T, como ferramenta de suporte<sup>128</sup>, uma solução de valor acrescentado segura, constituindo uma resposta possível no âmbito da pretendida racionalização de custos administrativos, garantindo ainda uma redução de custos de conformidade para as empresas, apresentando-se como uma resposta adequada no domínio das auditorias fiscais necessárias e método auxiliar de verificação a adotar<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 60, de 26 de Março de 2007.

<sup>125</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 195, de 8 de Outubro de 2009.

<sup>126</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 120, de 23 de Junho de 2010.

<sup>127</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 17, de 24 de Janeiro de 2012.

<sup>128</sup> A Introdução da obrigatoriedade da análise do ficheiro SAF-T nas metodologias de inspeção, é já uma medida prevista no âmbito do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (73), disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano\\_combate\\_fraude\\_evasao\\_fiscal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf), com acesso a 5/05/2012.

<sup>129</sup> Cf. Neste sentido, Considerandos 6.º e 43.º, da *Guidance for the Standard Audit File, As Autoridades Fiscais dos diferentes Estados são incentivadas a adotarem o SAF-T, nas suas auditorias fiscais e como métodos de verificação* - Guidance Note: *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (Abril 2010), disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf), *acedido em 05/11/2011*.

Torna-se fundamental criar procedimentos que permitam determinar *se a empresa pagou o imposto correto na hora certa, de acordo com a legislação nacional*<sup>130</sup>. Neste sentido a auditoria é entendida com o propósito de aferir se a declaração de imposto está correta. Deve ser então possível o acesso imediato a toda a informação e dados, para a execução de testes de conformidade e substantivos<sup>131</sup>.

Atento a que o processo de gestão de risco de (in)cumprimento fiscal, compreende tradicionalmente cinco fases, a saber: *identificação, análise, apreciação, tratamento e avaliação*; e que a obtenção da informação pelos serviços de inspeção tributária, a partir do SAF-T (PT) é comumente inserida ou integrada na fase do tratamento do risco (execução de auditorias tributárias realizadas em procedimentos externos de inspeção), admitimos a possibilidade de alteração do paradigma conceptual, adotando para o SAF-T (PT), um posicionamento ou integração beneficiando as fases de *análise e apreciação do risco* (não descurando, contudo, a sua integração tradicional no âmbito da fase do tratamento do risco, no âmbito da promoção de auditorias tributárias realizadas em procedimentos externos de inspeção), no âmbito do recurso a uma nova ferramenta proposta.

Com recurso às tecnologias de informação disponíveis, propomos o desenvolvimento de uma nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*, aplicação a

---

<sup>130</sup> Objetivo definido como o de uma auditoria de assuntos fiscais de uma empresa, nos termos do considerando 16.º, da Guidance Note: *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (April 2010), disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf), *acedido em 05/11/2011*.

<sup>131</sup> No âmbito do Forum on Tax Administration, de Julho de 2009, como atributos considerados fundamentais para qualquer corpo de receitas, e nesse sentido nortear todas as suas relações com os contribuintes: 1) a compreensão baseada na consciência comercial; 2) imparcialidade; 3) proporcionalidade; 4) abertura e 5) receptividade. Dessa forma, pretendia-se estimular uma relação baseada na cooperação e confiança, descritas no relatório como um reforço de “*relacionamento*” - Forum on Tax Administration, *Compliance Management of Large Business Task Group* – Guidance note: *Experiences and Practices of Eight OECD Countries, July 2009*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/43241144.pdf>, com acesso a 12/04/2012. A ferramenta proposta, acolhe, neste contexto, a preocupação manifestada no âmbito dos cinco atributos manifestados, admitindo, em particular, o cumprimento no enunciado princípio da proporcionalidade (artigo 266.º, n.º 2 CRP, artigo 55.º LGT, artigo 5.º n.º 2 CPA), assim entendido, nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 632/2008, “*O princípio da proporcionalidade desdobra-se em três subprincípios: Princípio da adequação (as medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem revelar-se como um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); Princípio da exigibilidade (essas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, por o legislador não dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato); Princípio da justa medida ou proporcionalidade em sentido estrito (não poderão adotar-se medidas excessivas, desproporcionadas para alcançar os fins pretendidos)*” - Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 632/2008 de 23-12-2008, disponível em [http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node\\_id&value=1406235](http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=1406235), com acesso a 15/03/2012; Também nesse sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 634/93; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2001; Cf. Lopes, Dulce Margarida de Jesus, *O Princípio da Proporcionalidade no Direito Comunitário (Uma Perspectiva de Controlo)*, Faculdade de Direito de Coimbra, 2003, *passim*.

implementar nos serviços da AT, e com suporte no repositório das informações da base de dados a desenvolver a partir do ficheiro SAF-T (PT).

Para tanto,

(A) Impondo a obrigação de remessa de envio do ficheiro SAF-T (PT) mensalmente<sup>132</sup>, garantido um conhecimento e acompanhamento da situação do contribuinte, com periodicidade relevante,

Definem-se alterações ao modelo do ficheiro SAF-T (PT), observando, contudo, integralmente as orientações definidas pelo *Committee on Fiscal Affairs* (CFA), da OCDE, em particular nas suas notas de orientação *Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software, Guidance for the Standard Audit File - Tax (SAF-T)*, e *Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (Abril 2010), bem como as notas técnicas constantes do seu ANEXO A, e assim materializadas:

(B) A obrigação de registo em particular de contas, e dos movimentos financeiros associados discriminados<sup>133</sup>, do qual se extrai, a criação de índices específicos, como sejam,

---

<sup>132</sup> Ainda que prevista a possibilidade de atraso na execução da contabilidade não superior a 90 dias (cf. artigo 123.º n.º3, CIRC), os dados omissos/não remetidos seriam conhecidos por envio subsequente. De salientar, contudo, o propósito, em busca da verdade material, de conformidade de registo contabilístico das operações, com a transação efetiva. Também os registos contabilísticos reportados a operações do último trimestre e registados até Maio do ano subsequente, data de apresentação da declaração de rendimentos modelo 22 (situação comum) devem, em nosso entendimento, em conformidade com uma transparência que se reclama, ser conhecidos da AT, permitindo-se a possibilidade de um acompanhamento da situação do contribuinte, num benefício que, em termos práticos, poderá resultar na aquisição de informação com 16 meses de antecedência (Janeiro a Maio do ano subsequente).

<sup>133</sup> Pretende-se assim conhecer dos *fluxos financeiros puros* do sujeito passivo e não apenas dos movimentos contabilístico-financeiros. Impõe-se, para isso, a necessidade do registo em campo – observações (ou similar) – não só do meio de pagamento utilizado mas da sua identificação, ainda que com número de caracteres limitados. De referir, a facilidade com que qualquer ERP, permitirá o registo num campo – observações (ou similar) – dos elementos relativos aos pagamentos efetuados. Se em módulo próprio (pagamentos) a inscrição não for possível/não for admitida, em reconciliação bancária é comum/possível a inscrição e registo de informação adicional/complementar. Também assim, nos procedimentos de validação da informação para integração contabilística. A confirmação e validação da informação permite o registo de informação adicional ou complementar, a qual seria fundamental para efeitos do controlo pretendido (a exportação da informação seria simples e viável, apenas dependente da adaptação do ficheiro SAF-T).

Para tanto, defende-se o recurso a transferências bancárias – como meios de pagamento – beneficiando a transparência das operações efetuadas, com a proteção que, como meio de prova, conferem. Admite-se, porém, em alternativa, o recurso a cheques (títulos de crédito), sendo necessário o registo em *campo próprio* dos elementos integrantes do referido título. Trata-se, em *última ratio*, do cumprimento do dever de documentação,

A adaptação do ficheiro SAF-T (PT),

(B1) Para o registo em específico das contas referentes ao apuramento do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), Impostos diretos diversos, Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP), Imposto sobre o valor acrescentado (IVA), Imposto de consumo sobre o tabaco, Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, Imposto do selo, Lotarias, Imposto do jogo, Imposto único de circulação, Impostos indiretos diversos, Contribuições para a Segurança social, Imposto sobre veículos (ISV), Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP),

Sendo mais necessário, um índice de campo específico relativo à regularização das liquidações feitas, quando a elas houver lugar, por via de inscrição da referência de pagamento utilizada e relativa ao mês a que respeita<sup>134</sup>;

(B2) Às regras formais constantes do Regime de reembolso mensal de IVA, no que atende em particular à relação de clientes constante do Anexo I e relação de Fornecedores, constante do Anexo II, bem como à relação dos sujeitos passivos a que respeitem as regularizações, nos termos do Anexo III, todos em referência ao Despacho Normativo n.º 18-A/2010<sup>135</sup>, sendo os demais pressupostos necessariamente apreciados, para concessão do reembolso. Poderia nestes termos ser observada, cumprindo objetivos de rigor, a derrogação da regra constante do n.º3 do Anexo I, do n.º4, do Anexo II, bem como do n.º3, do Anexo III.

Assim definida a alteração do ficheiro, seriam estabelecidos em cronograma dois períodos para implementação da *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*.

---

na dimensão do dever de cooperação (cf. artigo 59.º LGT) a que o sujeito passivo se encontra vinculado. Facilita-se assim, também, a possibilidade de controlo específico por parte da Administração Fiscal.

<sup>134</sup> Vide nota anterior. Este benefício é incrementado pela possibilidade de conhecer do (in)cumprimento das obrigações fiscais. Com a adaptação do SAF-T (PT), e o registo em específico das contas referidas, seria possível conhecer do cumprimento efetivo do sujeito passivo, relativo a cada item enunciado, a partir do seu envio. Para tanto, bastaria conhecer do registo da referência de pagamento e os demais elementos reportados à liquidação efetuada.

<sup>135</sup> Publicado no D.R., 2.ª série, n.º126, de 1 de Julho de 2010.

## **Num primeiro período,**

Na conceção da aplicação, seriam prevenidas três fases de intervenção, a saber: primeira análise da informação dos dados relativos ao sujeito passivo; análise dos dados relativos à relação estabelecida entre o sujeito passivo e terceiros; Fase última de conciliação de dados;

**No âmbito da primeira análise dos dados relativos ao sujeito passivo,** a aplicação teria como objeto servir de ferramenta para auditar a qualidade da informação fiscal remetida.

Recorrendo à informação disponibilizada pelo novo SAF-T (PT), seria dado um primeiro passo na avaliação, de forma automática, da validade e coerência da informação prestada pelo ficheiro, através da emissão de um primeiro relatório detalhado, efetuado no âmbito da auditoria promovida, antecipando eventuais falhas no reporte fiscal.

Num segundo momento, e a partir do novo SAF-T (PT), seria necessário reconstruir o exercício participado, ainda que parcial, aferindo da conformidade da informação e do cumprimento das obrigações legais.

Sendo o SAF-T (PT) remetido mensalmente<sup>136</sup>, seria assim possível o cruzamento da informação com essa mesma periodicidade. Seria possível nesta fase avaliar, face ao exercício em apreço, da conformidade e cumprimento das obrigações fiscais dos sujeitos passivos. Nesta fase, ainda que no âmbito do reporte da sujeito passivo, poderia já ser conhecido, no âmbito da primeira fase de auditoria, *se o imposto correto foi pago, na hora certa, de acordo com a legislação em vigor*<sup>137</sup>.

Perante a falta/incumprimento, seria então possível, de imediato<sup>138</sup>, dar início à avaliação primária para eventual procedimento inspetivo.

---

<sup>136</sup> Pressuposto do exercício que se apresenta.

<sup>137</sup> Cit. Guidance Note: *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (April 2010).

<sup>138</sup> Sendo a informação remetida mensalmente, o tratamento, processamento e análise da informação efetuada por meios eletrónicos depreende-se célere. Vale, contudo, o atraso não superior a 90 dias (cf. artigo 123.º, n.º3, CIRC), já referido.

### **Já no âmbito de uma análise dos dados relativos à relação estabelecida entre o sujeito passivo e terceiros,**

O objetivo da *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados*, seria o cruzamento da informação remetida pela organização via SAF-T (PT), com todas as entidades terceiras que com o sujeito passivo tiveram um qualquer tipo de relação. Eram assim cruzadas as informações remetidas entre os ficheiros SAF-T (PT), dos diferentes sujeitos passivos e apuradas diferenças ou omissões. Nesta base, as informações constantes das declarações apresentadas pelos diferentes sujeitos passivos, nas relações com clientes, fornecedores e entidades terceiras, seriam sujeitas a um processo fino de controlo, apurando-se as diferenças – irregularidades e omissões – constantes dos diferentes ficheiros SAF-T (PT), dos sujeitos passivos direta ou indiretamente relacionados.

Neste processo inter-relacional<sup>139</sup>, seria permitido através do cruzamento de informação entre entidades, a obtenção de informação materialmente relevante, para reconstrução correta do exercício participado pelo sujeito passivo, e a diligente tomada de medidas no que respeita aos procedimentos objeto de avaliação para eventual fiscalização<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> A obrigação declarativa prevista nas alíneas e) e f) do n.º1, do artigo 29, do CIVA (recapitulativos clientes e fornecedores), prevê atualmente o cruzamento de elementos relativos a operações com terceiros. Na previsão legal, estatui-se, porém um montante total de operações realizadas, em reporte ao ano anterior, correspondente a (euro) 25.000, mapa recapitulativo que será parte integrante da declaração anual.

<sup>140</sup> O repositório de dados facilitaria ainda o controlo sistemático, das anomalias no âmbito do sistema VIES, visando identificar atempadamente os operadores fictícios envolvidos nos esquemas organizados de fraude carrocel – “*Este tipo de fraude recorre à simulação de transmissões de bens ou prestações de serviços, envolvendo sujeitos passivos de vários Estados Membros com o objetivo do não pagamento do IVA em nenhum deles, e em muitos casos, da obtenção de reembolsos de forma fraudulenta. Constitui um tipo de fraude complexo e de prova difícil, face ao número elevado de operadores inseridos na rede e à sua dispersão entre os vários países. Trata-se essencialmente de fraude associada a operações intracomunitárias envolvendo operadores de mais do que um Estado-Membro da EU, sendo um tipo de fraude dos mais complexos e que mais lesa a receita do IVA*” - Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneiras, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano\\_combate\\_fraude\\_evasao\\_fiscal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf), com acesso a 5/04/2012.

Possibilitava-se, nestes termos, a criação de um cadastro de operadores intracomunitários.

Incrementava-se ainda a qualidade da informação ao dispor da administração tributária, de forma a permitir a avaliação das condições praticadas em operações entre entidades relacionadas, e assim evitar a manipulação de preços de transferência, suscetível de provocar distorções no resultado líquido das sociedades pertencentes a um grupo e, consequentemente, na determinação do respetivo lucro tributável e imposto a pagar. Como refere Glória Teixeira, “*A questão da definição do preço de uma dada transação, ou conjunto de transações, tem preocupado as administrações fiscais, contribuintes e organizações fiscais. Preços subdeclarados ou inflacionados, para além de violarem critérios de transparência, provocam a erosão da base tributável, contribuindo igualmente para o crescente declínio das taxas efetivas de imposto, aplicáveis a entidades coletivas ou entes equiparados*”, Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Almedina, Março 2010, p. 423.

As operações registadas por um sujeito passivo passariam, no âmbito do controlo da ferramenta, a ter que obedecer a um controlo de validação<sup>141</sup>, por dependência, como visto, do cruzamento imposto da informação registada pelo terceiro com quem essa relação foi realizada<sup>142</sup>.

**Numa terceira fase de intervenção**, e ainda no âmbito de avaliação e análise, seria relevante a partir do exercício reconstruído pela Administração Fiscal, o cruzamento destes dados, com a informação remetidos pelo sujeito passivo, via Declaração Anual/Informação Empresarial Simplificada (DA/IES), complementando-se, para efeitos de *processo fiscal do sujeito passivo*<sup>143</sup>, informação útil – integração do processado.

A atividade detalhada do sujeito passivo, por esta via reportada, permitia um controlo da informação, a final, mais rigoroso e seguro, também assim combinado com as duas fases de intervenção anteriores.

### **Num segundo período,**

Beneficiando da experiência adquirida no período de implementação do modelo anterior, permanecia a obrigação de remessa de envio do novo ficheiro SAF-T (PT) mensalmente. Com o propósito já reclamado, era assim garantido um conhecimento e acompanhamento da situação do contribuinte, com periodicidade relevante.

As três fases descritas anteriormente seriam então objeto de conciliação e geradas por integração, em plataforma, a partir do envio do ficheiro SAF-T (PT) remetido pelo contribuinte. Competiria à A.T. reconstruir o exercício participado a partir da recolha de informação disponível no ficheiro SAF-T (PT) remetido pelo contribuinte<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> O controlo de validação é um controlo meramente técnico.

<sup>142</sup> A partir do exercício proposto, poderia ser facilitada a pretendida cooperação entre diferentes Estados no âmbito das auditorias conjuntas, com os benefícios já vistos.

<sup>143</sup> Terminologia nossa.

<sup>144</sup> Dada a celeridade do processo, e sem descurar o atraso não superior a 90 dias (cf. artigo 123.º, n.º3, CIRC), a falta/incumprimento, poderia determinar quase de imediato, eventual procedimento inspetivo.

Posteriormente, e em consequência, disponibilizaria as declarações fiscais pré-preenchidas, em plataforma de dados *on-line*, face a informação reportada.

O contribuinte teria então acesso às declarações fiscais geradas (declarações mensais IVA, DA/IES, Mapas Recapitulativos, outras), as quais se encontrariam apenas dependentes do seu procedimento de validação e confirmação<sup>145</sup>. Não obstante, o pré-preenchimento ser efetuado pela AT, continuaria a ser da responsabilidade do contribuinte a verificação e a confirmação do preenchimento correto e integral das respetivas declarações fiscais, inclusivamente com correções aos elementos pré-preenchidos, sempre que tal se mostre necessário.

Poderia, também assim, de forma simples e eficaz, a AT controlar o cumprimento das obrigações fiscais legais associadas, a partir do procedimento de validação e confirmação do contribuinte - *saber se o imposto correto foi pago, na hora certa, de acordo com a legislação em vigor*<sup>146</sup>. Seria também facilitado o processo de cruzamento de informações entre contribuinte e terceiros (clientes, fornecedores e entidades terceiras), atento a que o procedimento de envio de ficheiros SAF-T (PT) viabilizaria a que os mesmos se encontrassem disponíveis no repositório da base de dados da AT. O apuramento das diferenças – irregularidades e omissões – constantes dos diferentes ficheiros SAF-T (PT), seria facilmente detetável e a tomada de medidas no que respeita aos procedimentos objeto de avaliação para eventual fiscalização imediata.

Neste exercício, aparentemente complexo, as tecnologias de informação poderiam ser um importante contributo de simplificação no que respeita aos procedimentos em curso, atenta a possibilidade de emissão de relatórios detalhados, em reporte a eventuais irregularidades e omissões, efetuados no âmbito do exercício de auditoria. Não aspirando substituir o elemento humano do procedimento – antes valorizá-lo – o recurso às tecnologias de informação, nos termos definidos, permitiria uma nova abordagem no acompanhamento da situação do sujeito

---

<sup>145</sup> Cumpriria assim os objetivos reclamados no âmbito do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal, no âmbito das componentes então identificadas: Preventiva, “*Acompanhando a atividade e o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes procurando fomentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais*” e Repressiva, “*Identificando situações de negligência, de evasão e de fraude fiscal, apurando o imposto em falta e agindo punitivamente e criminalmente quando tal se justifique*”, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano\\_combate\\_fraude\\_evasao\\_fiscal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf), com acesso a 5/04/2012.

<sup>146</sup> Cit. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0 (April 2010).

passivo<sup>147</sup>, apoiada agora em informações mais sustentadas para a realização das referidas ações inspetivas. Admitimos, no âmbito do exercício proposto, o cumprimento dos reclamados objetivos preconizados no âmbito do Fórum de Administração Tributária (FTA), de eficiência, eficácia e equidade, no âmbito dos procedimentos a adotar pelas administrações fiscais, numa ótica de racionalização e redução de custo, beneficiando os serviços a prestar ao contribuinte, sendo também especialmente reconhecido o contributo do SAF-T (PT)<sup>148</sup> em matéria de redução de custos de conformidade para as empresas e custos administrativos para os organismos de receitas, reforço dos resultados das auditorias realizadas e cooperação entre diferentes Estados para realização de auditorias conjuntas.

No âmbito do planeamento estratégico definido, releva apenas referir a racionalização de meios e recursos, a partir do ficheiro adotado – SAF-T (PT), com o acompanhamento regular e *imediato* da situação contributiva do sujeito passivo, numa perspetiva totalmente integracionista, estimando-se uma redução significativa dos custos administrativos (suportados pela Autoridade Fiscal na administração de impostos)<sup>149</sup>. Para criação, desenvolvimento e implementação da ferramenta apresentada, importaria atender às soluções já desenvolvidas<sup>150</sup>, mormente às ferramentas implementadas para análise da informação do SAF-T (PT), remetidos pelos sujeitos passivos, no âmbito de processos de fiscalização eventuais, bem como das ferramentas já disponíveis para cruzamento das informações

---

<sup>147</sup> Encontram-se reunidas as condições para acompanhamentos individualizados dos processos fiscais, e bem assim da criação da figura dos “gestores dos processos dos contribuintes” (terminologia nossa).

<sup>148</sup> Cf. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0 (April 2010), disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf), acedido em 05/11/2011.

<sup>149</sup> Ainda que não possam ser apurados os custos de desenvolvimento da ferramenta – totalmente dependentes dos meios e recursos necessários (DSTI), bem como questões técnicas relacionadas com a implementação e recursos humanos envolvidos (ESTI) – sempre será de referir, em reporte a eventual locação da informação em servidor de dados externo (sujeitos a encriptação), um custo mensal aproximado de (euros) 30,00/Terabyte, o que representa um custo estimado na ordem de (euros) 3.000,00 - para um universo de 349.611 sociedades ou mesmo de (euros) 9.105,82 – numa base de integração do universo total (sociedades e empresas individuais) - ver INE 2011, *Empresas em Portugal 2009*, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt), com acesso em 12/04/2012). Como base do exercício, admitimos um ficheiro SAF-T, com dimensão média de 300 Megabytes (unidade de medida de informação). Importa salientar, que a remessa mensal do ficheiro configura uma substituição do ficheiro, com reflexo reduzido em termos globais, no armazenamento de dados, pois traduz apenas o incremento dos arquivos Journals do SAFT. Ainda a admitir o incremento do valor associado com eventuais cópias de segurança (*backups*) – o que importaria um ligeiro acréscimo dos valores estimados, atenta a compactação de dados. De salientar, contudo, que o simples recurso ao SAF-T é entendido como um meio de redução de custos administrativos, neste sentido, notas gerais e considerandos 19, 23.º, 28.º, Guidance Note: *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (April 2010), disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf), acedido em 05/11/2011.

<sup>150</sup> Contributo importante, na otimização e racionalização de soluções a apresentar pelas áreas do desenvolvimento dos SI/TI (DSTI) e Exploração dos SI/TI (ESTI).

constantes das obrigações declarativas objeto de mapas recapitulativos (alíneas e) e f), do n.º1, do artigo 20, do CIVA), e das DA/IES.

Também a nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*, ao integrar, analisar e tratar dados a partir do SAF-T (PT), não determina para o sujeito passivo a afetação de quaisquer recursos adicionais ou pessoal especializado<sup>151</sup>. Na verdade, não importaria mais, para o sujeito passivo, do que uma obrigação de simples remessa *mensal*, deste ficheiro SAF-T (PT), para os serviços da AT. Nestes termos, os custos de conformidade (suportados pelos sujeitos passivos no cumprimento da obrigação definida), são tendencialmente inexistentes ou irrelevantes, atendendo ao recurso comum a SI/TI para processamento eletrónicos de dados<sup>152</sup>. Esta premissa – adoção e/ou recurso a SI/TI avançadas, conforme já referido e reconhecido entre outros<sup>153</sup>, nos termos do preâmbulo da Portaria 321-A/2007, de 26 de Março, é o pressuposto em que assenta o cumprimento das obrigações impostas no referido normativo, e também assim deles dependem a nova ferramenta proposta. Ora, a partir do segundo período de adoção da ferramenta proposta, a redução de custos de conformidade será ainda mais evidente, para todos os contribuintes, atento o pré-preenchimento das declarações e a sua disponibilização *on-line* em plataforma da AT.

A ferramenta proposta, ao estabelecer uma *relação* de proximidade entre contribuinte e administração fiscal, promove ainda uma *cultura de cumprimento e responsabilidade* que se reclamam necessárias e estruturantes da comunidade. Não só pelo efeito dissuasor de evasão fiscal, atento o eventual acompanhamento em *tempo real* da Administração Fiscal, mas pela possibilidade de mudar comportamentos, traduzidos numa maior consciência e valorização do Estado Social<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> A redução de custos de conformidade, pelo recurso ao SAF-T, é também assim entendida, nos termos das notas gerais e considerando 23.º, Guidance Note: *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0* (April 2010), disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf), *acedido em 05/11/2011*.

<sup>152</sup> De referir, que o SAF-T (PT) pode já ser requerido, a qualquer momento, no âmbito de um procedimento de fiscalização, pelo que as condições materiais para que o ficheiro possa ser disponibilizado, em conformidade, encontram-se já criadas.

<sup>153</sup> Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro, Portarias 363/2010, de 23 de Junho, e Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro, bem como do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneiras, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano\\_combate\\_fraude\\_evasao\\_fiscal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf), com acesso a 5/04/2012.

<sup>154</sup> Neste sentido, o conceito moderno de imposto, *como ensina Sá Fernandes,* “*resulta de uma longa evolução histórica, uma longa e nem sempre linear transição para realidades com contornos bem diferentes (...) contribuições que recaíam unicamente em certas classes sociais evoluírem para sistemas fiscais estruturados no princípio da igualdade dos cidadãos e no respeito da sua capacidade contributiva*” (Sá Fernandes, Ricardo, O

## 7. CONCLUSÃO

A economia Europeia encontra-se hoje num cenário de grave crise sistémica. O descontentamento das populações com o projeto Europeu parece ganhar adeptos de dia para dia e a preocupação dos líderes europeus na tomada de medidas<sup>155</sup> para resolução no sentido de estabilidade é recorrente. Os problemas orçamentais e financeiros nos diferentes países membros da União Económica e Monetária encontram-se em avaliação permanente. As especulações de incumprimento sucessivo dos Estados membros, e em particular em respeito à Grécia, estão na ordem do dia. Os programas de ajustamento assumem particular relevo em momentos de crise, e o cumprimento dos rigorosos objetivos impostos, carecem do apoio dos parceiros mas obrigam a um especial cumprimento do então clausulado. Os diferentes países, mesmo com reduzida dimensão, assumem especial relevo, pelo particular risco de contágio internacional.

Portugal vive intensamente este ambiente de crise, reportado por muitos analistas como de verdadeira crise estrutural<sup>156</sup>. O Memorando de Entendimento preparado pelo Governo Português, Fundo Monetário Internacional (FMI), União Europeia (EU) e Banco Central Europeu (BCE), aprovado em 17 de Maio 2011<sup>157</sup>, consagrou um conjunto de medidas de rigor, suportadas na redução da despesa do Estado, na arrecadação de receita, estatuidando ainda importantes reformas estruturais em diferentes sectores de atividade. O plano de assistência, definido para o período 2011-2014, prevê um pacote financeiro de auxílio de cerca de 78 mil milhões de euros, em resposta às necessidades de financiamento orçamental e apoio ao

---

Imposto – Uma Reflexão Conceptual, MIRANDA, Jorge, et al., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, Vol. II, Economia Finanças Públicas e Direito Fiscal, Almedina Julho, 2010, p. 736.

<sup>155</sup> No passado 9 de Maio de 2010, é criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), definido pelos 27 países da EU, com o propósito claro de combate da crise da dívida soberana. Com um montante de 440.000 milhões de Euros pretende-se explicitamente suportar os países membros em particulares dificuldades financeiras.

<sup>156</sup> Portugal vive um violento ambiente de crise, reportado por muitos analistas como de verdadeira crise estrutural. Também neste sentido, por todos, Daniel Bessa, “*Não nos encontramos perante uma crise passageira, uma mera interrupção do crescimento que, cedo ou tarde, acabará por retomar, sem mudanças de maior. A coisa parece mais séria: trata-se de uma verdadeira crise estrutural, de que não sairemos sem mudanças profundas. Pelo menos, assim nos habituámos a considerar, parecendo crescente o consenso em torno desta convicção (...)*”, Bessa, Daniel, *A crise da Economia Portuguesa, artigo publicado*, disponível em [http://www.cursoverao.pt/c\\_1996/dbessa3.htm](http://www.cursoverao.pt/c_1996/dbessa3.htm), acedido em 28/01/2012.

<sup>157</sup> O pedido de assistência financeira oficial à União Europeia, aos Estados-Membros da zona do euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) data de 7 de Abril de 2011, sendo aprovado pelo Conselho Europeu e assinado em 17 de Maio de 2011. O conselho de administração do FMI aprovou o acordo no âmbito do seu instrumento de financiamento alargado, três dias depois, em 20 de Maio de 2011.

sistema bancário<sup>158</sup>. A necessidade de promoção de um ambiente de confiança nos sectores públicos e bancários é entendida como o principal objetivo do programa de ajustamento<sup>159</sup>.

É nesta conjuntura, que se enuncia como necessário uma estratégia de recuperação da economia portuguesa, com o intuito de restabelecimento de confiança. Subsiste no Orçamento uma preocupação de base assente no programa de ajustamento acordado com os parceiros internacionais e a sua redação é expressamente elaborada com base na identificação de três pilares de base do programa, assim reconhecido: “*consolidação orçamental; a estabilidade financeira; e, finalmente, a transformação estrutural da nossa economia com o objetivo de aumentar a sua competitividade e promover o crescimento económico*”.

O objetivo de aumento da competitividade e crescimento, e que agora mais uma vez se reclama, não é novo. Nos mercados cada vez mais competitivos e globais as empresas procuram novos modelos de negócio e organizacionais com o objetivo de obterem vantagens competitivas. Essa é, na verdade, também condição de sobrevivência. Para tanto, procuram nos Sistemas de Informação/Tecnologias de Informação (SI/TI) uma resposta para a tomada de decisões mais esclarecidas. O *Enterprise Resource Planning* (ERP), surge como um *package* de *software* modular com o intuito de dar resposta aos processos de gestão das organizações. Como solução integrada abrangem as diferentes áreas das organizações e têm por objeto eliminar fases intermédias e redundantes, automatizando processos. A possibilidade de adaptação às necessidades reais dos clientes, dada a sua estrutura modular e flexível, com uma informação gerada em tempo real, associado ao seu atual baixo custo de implementação e suporte, permitem torná-lo numa ferramenta de grande sucesso.

É nossa sincera convicção, que as respostas dadas por Portugal ao desafio proposto pelo Conselho Europeu, no âmbito do Plano Tecnológico, num período em que *conhecimento,*

---

<sup>158</sup> O apoio será repartido pelos parceiros Europeus de Portugal, em cerca de 52 mil milhões de euros, sendo 26 mil milhões de euros concedidos através Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e 26 mil milhões de euros através do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), sendo ainda concedido um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), no valor aproximado de 26 mil milhões de euros no âmbito de um instrumento de financiamento alargado.

<sup>159</sup> Nesse sentido, o programa prevê medidas de intervenção em *três áreas diferentes*, a saber: implementar um conjunto de *reformas estruturais profundas para aumentar o potencial de crescimento, criação de emprego e melhoria da competitividade*; viabilizar uma *consolidação orçamental credível e equilibrada, apoiada por medidas orçamentais estruturais* e um *maior controlo orçamental das parcerias público-privadas (PPP) e das empresas estatais (EE)*. Impõe-se o compromisso de redução do défice para 3% do PIB em 2013; Empreender os esforços necessários *para salvaguardar o sector financeiro contra a falta de apoios, através de mecanismos de mercado apoiados por instrumentos de assistência* - Comissão Europeia, *Quais são os elementos fundamentais do programa de ajustamento económico para Portugal?*, disponível em [http://ec.europa.eu/portugal/temas/ajuda\\_economica\\_portugal/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/portugal/temas/ajuda_economica_portugal/index_pt.htm), acedido a 12/01/2012.

*inovação e competitividade*, eram as palavras de referência, permitiram um estágio de desenvolvimento, entendido como fator crítico de sucesso no ultrapassar das adversidades que hoje se impõe, em consequência do cenário de grave crise em que a economia Portuguesa se encontra. Na promoção da competitividade, o plano encontrava-se assente em áreas basilares: *Conhecimento, Tecnologia e Inovação*.

Também o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex), estruturava a sua ação em dois eixos de atuação relevante: *Melhorar a produção legislativa e assegurar a prévia avaliação dos custos administrativos de cada nova regulamentação e Simplificação administrativa na vida dos cidadãos e das empresas*. Pretendendo concretizar o Simplex, a IES foi criada nos termos do n.º 1, do artigo 1.º, do Decreto-Lei, 8/2007<sup>160</sup>, de 17 de Janeiro, e consiste na prestação da informação de natureza fiscal, contabilística e estatística, através da agregação num único ato de quatro obrigações legais, a saber: a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal; o registo da prestação de contas; a prestação de informação de natureza estatística ao Instituto Nacional de Estatística; e a prestação de informação relativa a dados contabilísticos anuais para fins estatísticos ao Banco de Portugal, nos termos do n.º 2, do mencionado artigo 1.º.

No cenário decorrente dos avanços tecnológicos e do recurso comum a SI/TI avançados, a administração tributária deu um importante passo na modernização nas metodologias de auditoria, ao adotar o SAF-T (PT). Pretendia-se executar o Simplex e adotando as recomendações da OCDE, a Portaria 321-A/2007, de 26 de Março<sup>161</sup>, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, vem dar resposta à obrigação constante do n.º 8, do artigo 115.º, do CIRC, obrigando à *criação de um ficheiro normalizado, que garanta o cumprimento do objetivo de exportação fácil, e em qualquer momento, de um conjunto predefinido de registos contabilísticos, num formato legível e comum*, independentemente do programa utilizado. O ficheiro normalizado de exportação de dados deverá comportar os registos da contabilidade e faturação e a exportação não deverá prejudicar a estrutura interna da base de dados do programa ou a sua funcionalidade. Teria sido assim disponibilizada uma ferramenta que permite automatizar e otimizar procedimentos de auditoria, reduzindo eventuais erros e omissões. Atenta a necessidade de adequação e adaptação ao Sistema de Normalização Contabilística (SNC), e a certificação do *software* de faturação, o anexo da

<sup>160</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 12, de 17 de Janeiro de 2007.

<sup>161</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 60, de 26 de Março de 2007.

Portaria n.º 321 -A/2007, de 26 de Março é então revogado pela Portaria n.º 1192/2009, de 8 de Outubro<sup>162</sup>, sendo então substituído por novo anexo.

No sentido de garantir a inviolabilidade da informação inicialmente registada nos sistemas de processamento eletrónico de dados, e com o intuito claro de combate ao fenómeno de evasão fiscal, foram também definidos requisitos para a certificação dos programas de faturação, definidos nos termos da Portaria 363/2010, de 23 de Junho<sup>163</sup>, a qual promove ainda a alteração da estrutura de dados constante do anexo à Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro. Objeto de revisão, nos termos da Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro<sup>164</sup>, num sentido de reforço das garantias de inviolabilidade de informação inicialmente registada e de maior controlo fiscal, com a admissão da generalização da obrigação imposta, importava reforçar as garantias de certeza e segurança no plano do registo de faturas, documentos equivalentes e talões de venda, num período em que a economia não registada ultrapassava os 25% do PIB.

Também o Plano de Melhoria e Redução da Administração Central do Estado (PREMAC) aprovado em 15 de Setembro de 2011 estabelecia, como objetivos estratégicos a *racionalização e redução das estruturas da Administração*, com aumento da sua eficiência de atuação e a *melhor utilização dos recursos humanos do Estado*. Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 117/2011<sup>165</sup>, de 15 de Dezembro, ao aprovar a Lei Orgânica do Ministério das Finanças, vem consagrar uma concentração das atribuições da Direção-Geral de Impostos, Direção-Geral das Alfândegas e Dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direção-Geral da Informática, numa nova entidade criada, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Também assim, são cometidas *novas* atribuições à IGF, A informação a obter por parte dos serviços de inspeção tributária, é também possível em recurso a auditorias financeiras, de sistemas e desempenhos, auditorias informáticas, análise de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras ações de controlo, para além das inspeções, nos termos das alíneas f) e g), do n.º 2, do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 118/2011<sup>166</sup>, de 15 de Dezembro.

É neste contexto, que ousamos apresentar, no intuito de combate ao fenómeno de evasão fiscal, uma nova *ferramenta de gestão, análise e tratamento de dados (Fiscal Reporting\_S)*, aplicação a implementar nos serviços da AT, incrementando competências de controlo da

<sup>162</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 195, de 8 de Outubro de 2009.

<sup>163</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 120, de 23 de Junho de 2010.

<sup>164</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 17, de 24 de Janeiro de 2012.

<sup>165</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2011.

<sup>166</sup> Publicado em Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2011.

situação tributária dos contribuintes. A referida aplicação, assente na alteração do atual ficheiro SAF-T (PT), e na remessa deste novo ficheiro com periodicidade mensal, seria prevista em projeto de implementação, observando dois períodos diferentes: num primeiro período, observaria três fases, assim vistas: primeira análise da informação dos dados relativos ao sujeito passivo (aferindo a qualidade da informação remetida pelo contribuinte, a partir do ficheiro SAF-T (PT), ao que se seguiria a reconstrução do exercício participado); análise dos dados relativos à relação estabelecida entre o sujeito passivo e terceiros (cruzamento de dados com entidades terceiras); Fase última de conciliação (cruzamento de dados com a informação remetida pelo contribuinte, via DA/IES). Num segundo período, as três fases referidas seriam objeto de conciliação e geradas por integração, em plataforma, a partir do envio do ficheiro SAF-T (PT) remetido pelo contribuinte. A AT reconstruía o exercício participado a partir do ficheiro SAF-T (PT) remetido e disponibilizaria as declarações fiscais pré-preenchidas, em plataforma de dados *on-line*, face a informação reportada. O contribuinte teria então acesso às declarações fiscais geradas, as quais se encontrariam apenas dependentes da sua validação e confirmação, atenta a sua total responsabilidade no preenchimento. Reúnem-se condições para redução dos custos administrativos e de conformidade, com o mérito de controlo adicional proporcionado.

É, em nossa modesta opinião, necessário estabelecer uma relação de proximidade entre contribuinte e administração fiscal, promovendo uma *cultura de cumprimento*. Torna-se fundamental sensibilizar a comunidade para o sentido do compromisso entre cidadania e democracia o qual determina a responsabilidade comunitária dos cidadãos contribuintes para a realização das tarefas fundamentais do Estado<sup>167</sup>. Admite-se uma *relação de cumplicidade* entre o tributo e o princípio da dignidade da pessoa humana, relatado nas palavras de Paulo Marques<sup>168</sup>, *de que este depende daquele, sendo que, neste exercício de dependência, será o cumprimento por todos os cidadãos individualmente e no conjunto, das suas obrigações fiscais, que sustentará o referido princípio*.

---

<sup>167</sup> A consciência e a valorização do Estado social, e a admissão de novos direitos sociais neste papel do Estado, revalorizam a atividade de perceção de receitas fiscais, a qual ganha nova importância, à luz desta nova consciência. Também neste sentido, Ver Guimarães, Vasco Branco, *Considerações sobre a revisão do rendimento tributável, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez*, Volume II, Ciências Jurídico-Económicas, Almedina, Coimbra, 2000, p. 429 et seq.

<sup>168</sup> A que o autor denomina “*Relação umbilical entre o tributo e a dignidade da pessoa humana*”, (Marques, Paulo, *Elogio do Imposto, A Relação do Estado com os Contribuintes*, Coimbra Editora, Janeiro 2011, p. 22 e ss.)

## 8. BIBLIOGRAFIA

- ALAVI, M. and D. E. Leidner, *Knowledge Management Systems: Issues, Challenges, and Benefits*, 1999.
- ALTER, S. *Information Systems: A Management Perspective*, Addison-wesley, 1992
- BURK, C.F.J. e F.W.J. Horton, *Infomap: A Complete Guide to Discovering Corporate Information Resources*, Prentice Hall, 1998.
- CARVALHO, José e Filipe José, *Manual de Estratégia - Conceitos, Prática e Roteiro*, Edições Sílabo, Lda., Lisboa, 2010.
- CANOTILHO, J.J., Vital Moreira, CRP Constituição da República Portuguesa, Anotada, Artigos 1º a 107º, 4ª Edição, Coimbra Editora, Abril 2007.
- COSTA, Alexandre, *A Gestão da Qualidade dos Dados em Ambientes de Data Warehousing na Prossecução da Excelência da Informação*, Dissertação apresentada à Universidade do Minho para obtenção do grau de Mestre, 2006.
- DAVENPORT, T., *Putting the Enterprise into the Enterprise System*, Harvard Business Review, 76(4), Jul/Aug, 1998.
- DEVLIN, Keith, *Info-Senso Como Transformar a Informação em Conhecimento- Editora Livros do Brasil*, Lisboa, 2000.
- DRUCKER, Peter, *Managing in turbulent time*, Pan Books, 1980.
- GOMES, José, *Processo de Implementação de ERP's: um método para o ajuste de requisitos e optimização de funcionalidade*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Sistemas de Informação, 2007.
- LOPES, Dulce Margarida de Jesus, *O Princípio da Proporcionalidade no Direito Comunitário (Uma Perspectiva de Controlo)*. Faculdade de Direito de Coimbra, 2003.
- MARQUES, Paulo, *Elogio do Imposto*, A Relação do Estado com os Contribuintes, Coimbra Editora, Janeiro 2011.
- MORENO, Carlos, *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3ª Edição, UAL, 2006.
- MCCREADIE, *A Arte da Guerra de Sun Tzu*, (traduzido por Carmo Romão), Porto Editora, Lda., Porto, 2009.
- NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo, Almedina, Março, 2009.

- NIEDERMAN, F., J.C Brancheau e J.C Wetherbe, *Information Systems Management Issues for the 1990s*, MIS Quarterly, 1991.
- PINTO, José, *Um Novo Modelo de Implementação de Serviços partilhados*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Sistemas de Informação, 2009.
- PORTER, M. e Millar, V., *How Information Gives you Competitive Advantage*, Harvard Business Review, 1985.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 4ª Edição, Coimbra Editora, 1991.
- RICARDO, Joaquim Fernando Ricardo, *Direito Tributário, Colectânea de Legislação*, Vida Económica, Agosto 2010.
- ROGER FISHER, William Ury, *Como Conduzir uma Negociação*, Edições Asa, 1991.
- SÁ FERNANDES, Ricardo, *O Imposto – Uma Reflexão Conceptual*, In MIRANDA, Jorge, et al., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, Vol. II, Economia Finanças Públicas e Direito Fiscal, Almedina Julho, 2010.
- SANKAR, C., U. Apte e P. Palvia, *Global Information Architectures: Alternatives and Tradeoffs*, International Journal of Information Management, 1993.
- SANTOS, Jorge, *A espinha dorsal da e-empresa*, artigo publicado in Silva, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001.
- SANTOS, Maribel e Ramos Isabel, *Business Intelligence Tecnologias da Informação na Gestão do Conhecimento*, FCA- Editora Informática, Lisboa, 2009.
- SANTOS, Vasco *Projecto e Implementação de Sistemas de Data Warehousing*, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Informática, 2004.
- SERRANO, Caldeira e Guerreiro, *Gestão de Sistemas e Tecnologias de informação*, FCA- Editora Informática, Lisboa, 2004.
- SILVA, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da Empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001.
- SILVA, Joaquim, *A um Mercado de Recursos para Integração de Empresas Virtuais*, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Produção e Sistemas, 2004.
- TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Almedina, Março 2010.

- TOLDA PINTO, António Augusto e Jorge Manuel Almeida Reis Bravo – *Regime Geral das Infracções Tributárias e Regimes Sancionatórios Especiais*: Anotados, Coimbra Editora, 2002.
- VASCO BRANCO, *Considerações sobre a revisão do rendimento tributável, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez*, Volume II, Ciências Jurídico-Económicas, Almedina, Coimbra, 2000.
- VIANA, Vasco, *Enterprise Systems, ERP´s, Mudança, Rollout, Internacionalização, TIC, Gestão Informação, Integração Uniformização*, artigo publicado em Silva, Firmino e Alves, José, *ERP e CRM - da Empresa à e-empresa - soluções de informação reais para empresas globais*, Edições Centro Atlântico, Vila Nova Famalicão, 2001.
- WOUTERS, M.J.F, Sharman, G.F., and Wortman, H.C., *Reconstruction the Sales and Fulfilment Cycle to Create Supply Chain Differentiation*, International Journal of Logistics management, 1999.

#### **LEIS E DECRETOS-LEIS:**

- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto. *Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 155, de 12 de Agosto de 2005.*
- Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro. *Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 250, de 30 de Dezembro de 2005.*
- Lei n.º 22/2006, de 23 de Junho. *Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 120, de 23 de Junho de 2006.*
- Lei n.º 67-A/2007, de 31/12. *Diário da República, Série I, n.º 251, Páginas 9178 - (2) a 9178 - (453).*
- Decreto-Lei n.º 539/73, de 23 de Outubro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 25 de Dezembro de 2011.*
- Decreto-Lei 353/89, de 16 de Outubro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 238/89, de 16 de Outubro de 1989.*
- Decreto-Lei n.º 198/90, de 19 de Junho. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 139/90, de 19 de Junho de 1990.*
- Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de Julho. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 243, de 11 de Julho de 2003.*
- Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 63, de 29 de Março de 2007.*

- Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de Dezembro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 243, de 20 de Dezembro de 2006.*
- Decreto-Lei, 8/2007, de 17 de Janeiro. *Diário da República, 1.ª Série - A, n.º 12, de 17 de Janeiro de 2007.*
- Decreto-Lei n.º 292/2009, de 13 de Outubro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 198, de 13 de Outubro de 2009.*
- Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2011.*
- Decreto-lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 239, de 15 de Dezembro de 2009.*
- Decreto-lei n.º 159/2009, de 13 de Julho. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 133, de 13 de Julho de 2009.*

#### **PORTARIAS E OFÍCIOS-CIRCULADOS:**

- Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de Março. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 60, de 26 de Março de 2007.*
- Portaria 363/2010, de 23 de Junho. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 120, de 23 de Junho de 2010.*
- Portaria 1192/2009, de 8 de Outubro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 195, de 8 de Outubro de 2009.*
- Portaria 22-A/2012, de 24 de Janeiro. *Diário da República, 1.ª Série, n.º 17, de 24 de Janeiro de 2012.*
- Ofício-Circulado 50000/2012 AT.
- Ofício-Circulado n.º 165347 SIVA.
- Ofício-Circulado n.º 030087 – DSIVA.

#### **ACÓRDÃOS:**

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 632/2008, de 23-12-2008.

## NOTAS DE ORIENTAÇÃO:

- *Transaction Information Guidance*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/31663095.pdf>
- *Record Keeping Guidance*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/25/31663114.pdf>
- *Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0 (April 2010)*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/13/46/34910277.zip>
- *Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/13/45/34910263.pdf>
- *Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0 (April 2010)*, disponível em [www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf)
- *Guidance note: Experiences and Practices of Eight OECD Countries*, July 2009, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/43241144.pdf>

## ARTIGOS DE OPINIÃO, ESTUDOS E PUBLICAÇÕES MENSAS:

- Bessa, Daniel, *A crise da Economia Portuguesa*, disponível em [http://www.cursoverao.pt/c\\_1996/dbessa3.htm](http://www.cursoverao.pt/c_1996/dbessa3.htm), com acesso em 28/01/2012.
- Sousa, Margarida Bon, *Economia paralela em Portugal já ronda os 20% do PIB*”, disponível em <http://www.ionline.pt/dinheiro/economia-paralela-portugal-ja-ronda-os-20-pib>, com acesso em 12/02/2012.
- Sousa, Paula, *Economia paralela vale 33 mil milhões de euros em Portugal*, disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/economia-paralela-vale-33-mil-milhoes-de-euros-em-portugal\\_121765.html](http://economico.sapo.pt/noticias/economia-paralela-vale-33-mil-milhoes-de-euros-em-portugal_121765.html), com acesso em 10/02/2012.
- Afonso, Óscar, *Economia Paralela subiu em Portugal e vale quase 25% do PIB*, disponível em <http://economia.publico.pt/Noticia/economia-paralela-subiu-em-portugal-e-vale-quase-25-do-pib-1529201>, acedida em 12/02/2012.
- “*European innovation scoreboard 2008 Comparative analysis of innovation*”, disponível em <http://www.proinno-europe.eu/page/european-innovation-scoreboard-2008>, com acesso em 24/02/2012.
- *Contabilidade e Empresas*, Vida Económica, Fevereiro 2007

## SÍTIOS ACEDIDOS:

- <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Paginas/inicio.aspx>
- <http://dre.pt/>
- <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/apps/saft-pt/>
- [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/272B6516-20CD-41A5-B144-38741DA9555B/0/SAFTPT\\_1\\_01.xsd](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/272B6516-20CD-41A5-B144-38741DA9555B/0/SAFTPT_1_01.xsd)
- <http://www.assoft.pt/>
- <http://www.assoft.pt/default.asp?flag=5&idcategoria=2>
- [http://ec.europa.eu/portugal/comissao/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/portugal/comissao/index_pt.htm)
- [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_pt.htm)
- <http://www.gartner.com/technology/home.jsp>
- <http://www.gee.min-economia.pt/>
- <http://www.imf.org/external/data.htm>
- [www.ine.pt](http://www.ine.pt)
- <http://www.oa.pt/>
- [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_33749\\_34910278\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33749_34910278_1_1_1_1,00.html)
- <http://www.oroc.pt/>
- <http://www.otoc.pt/index.php>
- <http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/home.php>
- <http://www.planotecnologico.pt>
- <http://www.saftpt.com/>
- <http://www.saft.com.pt/Default.aspx?action=ArticleViewer&target=418>
- <http://www.saft.com.pt/Default.aspx?action=ArticleViewer&target=407>
- <http://www.saft-pt.info/cms/>
- [http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006\\_03Programa.html](http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006_03Programa.html)