

**Relatório UTAO n.º 28/2020**

## Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1195C à POE/2021

Coleção: Publicações não periódicas

24 de novembro de 2020

### **Ficha técnica**

---

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Filipa Almeida Cardoso e Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

**Título:** Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1195C à POE/2021

**Coleção:** Publicações não periódicas

**Relatório UTAO N.º 28/2020**

**Data de publicação:** 24 de novembro de 2020

**Data-limite para incorporação de informação:** 20/11/2020

**Disponível em:** <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas .....	i
Índice de Figuras.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos .....	i
Sumário executivo .....	1
<b>1 Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Situação atual e caracterização da Proposta de Alteração 1195-C .....</b>	<b>5</b>
2.1 Pagamentos por conta de IRC .....	6
2.2 Pagamentos por conta de IRC em 2020 .....	6
2.3 Caracterização da Proposta de Alteração 1195-C .....	9
<b>3 Impacto orçamental da PA 1195-C à PPL OE/2021 .....</b>	<b>10</b>
3.1 Pressupostos iniciais.....	10
3.2 Identificação dos efeitos orçamentais diretos.....	10
3.3 Considerações sobre os efeitos económicos .....	13
<b>4 Anexos .....</b>	<b>15</b>
4.1 Anexo 1: Proposta de Alteração n.º 1195C – 1ª Versão.....	15
4.2 Anexo 2: Proposta de Alteração n.º 1195C: 1.ª Subst. 1195C .....	17

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Cálculo dos pagamentos por conta de IRC em cada ano .....	6
Tabela 2 – Regras dos pagamentos por conta de IRC em 2020 .....	8
Tabela 3 – Decomposição da previsão da cobrança de IRC da POE/2021 .....	11
Tabela 4 – Cobrança de IRC 2019 — 2021 .....	13

## Índice de Figuras

Figura 1 – Calendarização e ciclo anual do IRC .....	6
Figura 2 – Pagamentos por conta a realizar em 2020 por cooperativas e micro, pequenas e médias empresas .....	9
Figura 3 – Efeitos da PA 1195-C sobre a cobrança de IRC no biénio 2021–2022, por categoria institucional.....	12

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/Abreviatura	Designação
2.º AOE	Segunda Alteração ao Orçamento do Estado
AP	Administrações Públicas
CAE	Código de Atividade Económica
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
COF	Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças
GP	Grupo Parlamentar
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
PA	Proposta de Alteração
PAPC	Pagamento Adicional por Conta
PEPC	Pagamento Especial por Conta
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPC	Pagamento(s) por Conta
PPL	Proposta de Lei
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental



## Sumário executivo

**1. Reúnem-se sob esta epígrafe os resultados principais da avaliação dos impactos orçamentais da Proposta de Alteração n.º 1195C (PA-1195C) à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021).** Resultados secundários e a fundamentação completa de todas as conclusões preenchem os capítulos seguintes.

**2. A PA 1195-C cria uma medida de política que pretende suspender os pagamentos por conta (PPC) durante o ano de 2021 para a categoria de sujeitos passivos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) formada por cooperativas e micro, pequenas e médias empresas.** Fá-lo sob a forma de uma norma na lei orçamental que não altera o Código do IRC (CIRC) e é, portanto, temporária. Em rigor, o prazo de validade não se limita necessariamente ao ano de 2021, na medida em que lhe fixa como validade o período durante o qual "vigorem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas". Com o que hoje se sabe sobre a pandemia e as perspetivas de vacinação eficaz em massa, é razoável supor que tais medidas restritivas já não estejam em vigor em 2022. A medida considera dois universos institucionais, sobre os quais produz efeitos distintos:

- (i) **Durante o ano de 2021 (melhor, enquanto durarem as medidas restritivas) são suspensos os PPC de todos os sujeitos passivos pertencentes à categoria institucional de cooperativas e micro, pequenas e médias empresas,** sem condicionalidades relativamente à quebra de atividade económica. Os impactos diretos da medida restringem-se a este universo;
- (ii) **Os restantes sujeitos passivos realizam os PPC em 2021 nos montantes e prazos predeterminados de acordo com os artigos 104.º e seguintes do Código do IRC,** ou seja, 80% ou 95% do imposto liquidado em 2020, consoante o volume de negócios, repartido em três prestações, devidas até ao fim dos meses de julho e setembro e até 15 de dezembro. Não se encontra prevista, para este universo institucional, qualquer limitação ao valor dos PPC para além da disposta no CIRC (mais no final do próximo parágrafo).

**3. Os pagamentos por conta de Imposto sobre o IRC constituem um adiantamento do imposto devido em cada ano. O regime permanente dos PPC é regulado no CIRC.** Os pagamentos por conta de IRC constituem adiantamentos de imposto a realizar pelo sujeito passivo no ano em curso, definidos com base no seu volume de negócios e no imposto liquidado no ano imediatamente anterior. Equivalem a 80% ou 95% do imposto liquidado, repartido em três prestações. Este valor é devido até ao final dos meses de julho e setembro e até 15 de dezembro. No entanto, apenas os valores das duas primeiras prestações (os dois primeiros PPC) são vinculativos. Se em dezembro, em face dos elementos de que dispõe, a empresa estimar um imposto devido inferior ou igual à soma dos PPC já realizados, poderá não efetuar o 3.º PPC (número 1 do artigo n.º 107 do CIRC). Se, na mesma altura, verificar que a diferença entre o imposto que estima vir a liquidar e a soma dos dois primeiros PPC é inferior ao valor predeterminado do terceiro PPC, então tem a faculdade de limitar o montante a pagar efetivamente até 15 de dezembro ao valor dessa diferença (número 3 do artigo 107.º).

**4. A quebra abrupta da atividade económica, na sequência da pandemia COVID-19, evidenciou a necessidade de alteração temporária nas regras dos pagamentos por conta. Durante o ano de 2020 vigoram as disposições transitórias da Lei n.º 27-A/2020 (2.ª AOE/2020), que confere aos sujeitos passivos com quebras homólogas de volume de negócios a possibilidade de pagarem menos do que os valores predeterminados para PPC nos meses de vencimento das duas primeiras prestações.** Estabelece dois universos distintos de contribuintes, de acordo com a percentagem de quebra das vendas no primeiro semestre (face ao período homólogo de 2019), discriminando positivamente as empresas com mais perdas relativas, as que pertencem ao sectores de alojamento, restauração e afins e a categoria institucional formada por cooperativas e micro, pequenas e médias empresas. **Este diploma não dispensa os sujeitos passivos da obrigação de realização do 3.º PPC, até 15 de dezembro,** o qual também poderá ser suspenso ou reduzido face ao valor predeterminado pela liquidação do imposto em 2020, facultades que já se encontravam asseguradas no CIRC (números 1 e 3 do artigo 107.º).

**5. Na ausência de legislação adicional, os PPC de IRC em 2021 serão definidos de acordo com o disposto no CIRC.** Todas as disposições transitórias relativas aos PPC de IRC são apenas referentes ao

ano de 2020 e cessam a 31 de dezembro do ano em curso. A partir desta data e na ausência de legislação adicional, os PPC de IRC voltam a ser calculados nos termos dos artigos 104.º e seguintes do CIRC.

**6. A suspensão de pagamentos por conta prevista na PA 1195-C para um certo universo institucional de sujeitos passivos é enquadrável num conjunto abrangente de medidas de política discricionárias e contracíclicas que têm vindo a ser adotadas no contexto da pandemia COVID-19. Os seus efeitos sobre a cobrança de receita das AP assumem uma natureza temporária, uma vez que consistem no adiamento do momento da cobrança, transferindo temporariamente liquidez do Estado para as empresas, entre o momento em que os pagamentos por conta seriam devidos, no ano de 2021, e julho de 2022, que é o momento em que será devido o pagamento da liquidação anual do Modelo 22 referente ao exercício de 2021.**

**7. A suspensão de pagamentos por conta de IRC configura um adiamento do momento da cobrança, com efeitos orçamentais intertemporais nulos, diminuindo a receita de 2021, mas beneficiando a de 2022.** A suspensão dos PPC de IRC não altera as regras da liquidação de imposto e, como tal, não tem um impacto permanente na receita das Administrações Públicas, restringindo os seus efeitos ao ritmo de cobrança no biénio 2021–2022.

**8. Não obstante a sua neutralidade intertemporal, a PA 1195-C altera o ritmo de cobrança de imposto no biénio 2021–2022 e em 2021 penaliza a receita em 29,4% (– 1511,3 M€).** Este efeito sobre a liquidez das AP restringe-se ao primeiro ano de aplicação da medida. A partir do final de julho de 2022, o não recebimento de PPC ao longo de 2021 é, em grande parte, compensado pelo acréscimo no acerto das liquidações de IRC referentes a 2021. O acréscimo de receita em 2022 não é simétrico da diminuição de 2021 (1511,3 M€), mas esta diferença decorre da diminuição do valor da liquidação de IRC dos sujeitos passivos em 2021 e não da medida de política. Mesmo sem esta medida, a diferença seria um acerto de liquidação a favor dos sujeitos passivos, devolvida por via dos reembolsos.

**9. Os efeitos orçamentais diretos não devem ser os únicos a pesar na decisão de adotar a medida de política da PA 1195-C. Tratando-se de uma medida com impacto orçamental intertemporal nulo, os seus efeitos económicos merecem especial destaque:**

- (i) Os PPC constituem uma aproximação ao valor do imposto a liquidar no ano em curso, sendo definidos com base no imposto liquidado e no volume de negócios do ano anterior, ou seja, na atividade dos sujeitos passivos no ano anterior. Esta estimativa pode revelar-se desadequada num contexto de elevada incerteza que caracteriza o momento atual, podendo prejudicar desnecessariamente a liquidez das empresas num ano económico (2021) que se prevê pior do que o seguinte, e traduzindo-se em reembolsos excessivos em 2022.
- (ii) Os pagamentos por conta, por se tratarem de adiantamentos dos sujeitos passivos entregues a título de imposto, constituem, na prática, um financiamento das empresas ao Estado a custo zero para o devedor, que se realiza em julho, setembro e dezembro de cada ano. A suspensão dos pagamentos por conta produz efeitos positivos para os credores (as empresas) neste domínio, transferindo liquidez do Estado para as empresas, no período que medeia entre a data em que o PPC seria devido e o pagamento final de imposto, em julho do ano seguinte.
- (iii) Deve notar-se que, atualmente, o Estado português se tem conseguido financiar-se a taxas negativas em maturidades até um ano, pelo que a troca de empréstimos dos contribuinte por empréstimos do mercado financeiro poderá também ter um efeito positivo na tesouraria do Estado.
- (iv) A suspensão de PPC pretendida não é condicional na quebra de atividade provocada pela pandemia. Aplica-se a todo o universo das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas, sem condicionalismos de qualquer natureza. Por outro lado, não se encontram previstas limitações aos PPC para as restantes entidades, distintas das que já integram o CIRC. A PA 1195-C exerce uma discriminação positiva para um conjunto de sujeitos passivos, reforçando-lhes a liquidez ao longo do segundo semestre de 2021, mas nada dispõe sobre os restantes sujeitos passivos e as suas especificidades. Compreende-se a preocupação com a preservação da capacidade produtiva e do emprego nesta categoria de entidades, muito representativa do tecido empresarial português.
- (v) Deixa-se à consideração do legislador uma sugestão: beneficiar a liquidez de mais empresas ou dos profissionais liberais em 2021 sem sacrificar mais do que os 1511 M€ acima estimados. A ideia seria pedir ao universo da PA algum adiantamento ao longo do segundo semestre de 2021 (por

exemplo, nos moldes da regra ii) definida no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020) e usá-lo para conceder um alívio de montante aproximado às empresas grandes e aos profissionais liberais com maiores perdas de faturação. Deve notar-se a este respeito que o regime que vigorou durante o ano de 2020 não dispensou, na sua essência, os sujeitos passivos da realização de PPC, mas limitou o seu valor à estimativa de cada empresa relativamente ao valor de imposto devido. Desta forma, consegue-se aproximar o valor do imposto cobrado no ano  $t$  a título de adiantamento ao valor do imposto devido, apurado em  $t+1$ , o que acaba por ser benéfico tanto para o Estado como para os sujeitos passivos:

- a. Do lado das empresas, permite-lhes evitar PPC excessivos, que no limite possam comprometer a sua capacidade financeira;
- b. Do lado do Estado, trocar a suspensão prevista pela PA para uma parte das empresas pela redução dos adiantamentos efetivos para mais empresas, liberta tesouraria para, se quiser, abranger um universo mais alargado de sujeitos passivos e, com isso, preservar a liquidez de um maior número de entidades sem que tal comprometa excessivamente o ritmo anual de cobrança da receita.

**10.** Finalmente, deve notar-se que a suspensão de pagamentos por conta para as cooperativas e para as micro, pequenas e médias empresas durante o período de vigência das restrições à atividade económica necessárias ao combate à pandemia foi prevista no artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho. **Contudo, esta disposição não pode ser aplicada** uma vez que carece de regulamentação governamental e o Despacho n.º 8320/2020, do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, de 28 de agosto, que assegura formalmente a sua regulamentação, nada específica sobre esta matéria, clarificando apenas certos aspetos processuais do artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020 (2.ª AOE/2020).





## 1 Introdução

---

**11. Este relatório avalia os impactos orçamentais na conta das Administrações Públicas decorrentes da Proposta de Alteração n.º 1195C (PA-1195C) à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021).** Esta PA é da iniciativa do Grupo Parlamentar (GP) do Partido Social Democrata, datada de 13 de novembro de 2020. A versão inicial da PA pretendia suspender os pagamentos por conta de IRC para todos os sujeitos passivos, durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento das atividades económicas, aplicando-se neste período o pagamento real apurado de IRC. Está reproduzida no Anexo 1, p. 15. A PA inicial foi substituída por outra versão, que restringe esta suspensão ao universo institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas, na definição do Decreto-Lei n.º 372/2007, na sua redação atual. Consta do Anexo 1, p. 15.

**12. A realização deste trabalho resulta de uma solicitação do GP do Partido Socialista (PS) à UTAO para avaliar o impacto orçamental da PA em apreço, nos termos do artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).** O pedido de análise do impacto orçamental da PA-1195C foi enviado por mensagem de correio-e transmitida à UTAO na tarde de 16 de novembro, através da Equipa de Apoio à Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF). A 20 de novembro a UTAO tomou, por acaso, conhecimento da substituição da PA inicial pela nova versão que restringe o universo de aplicação da disposição legal pretendida. Ainda foi possível tomar a nova versão como o objeto de avaliação, apesar do transtorno causado pois o trabalho já ir adiantado. A nova versão está reproduzida no Anexo 2, p. 17. Nos termos do artigo 75.º-A da [LEO](#), o estudo deve ser remetido à COF “em tempo útil”, o que se depreende corresponder a um prazo compatível com a discussão e votação da PA à POE/2021 na AR. De acordo com o calendário de aprovação do OE/2021, a votação das PA decorrerá entre os dias 20 e 25 de novembro. Em virtude do agendamento subsequente das discussões e votações na especialidade, a COF solicitou à UTAO que, sendo possível, lhe remetesse este estudo até à noite do dia 23/11/2020.

**13. A elaboração deste relatório beneficiou dos esclarecimentos e das informações prestados pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, devendo notar-se o pronto espírito de colaboração demonstrado.** Foi solicitada informação sobre a decomposição:

- da previsão de IRC para 2021 entre: (1) pagamentos por conta e (2) montante de liquidação de imposto;
- dos pagamentos por conta previstos para 2021 por universo institucional: (1) cooperativas e micro, pequenas e médias empresas; (2) restantes entidades.

**14. O estudo está estruturado em quatro secções.** A segunda secção caracteriza brevemente o regime dos pagamentos por conta definido a título permanente no CIRC e a título transitório na lei que aprovou a segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2020, terminando com a apresentação da medida de política desenhada na PA 1195-C. A terceira secção analisa o impacto orçamental desta PA, abordando também os seus efeitos económicos, tão ou mais relevantes do que os primeiros para a decisão política. Finalmente, anexa-se na quarta secção a PA 1195-C, tanto a sua primeira versão como a segunda.

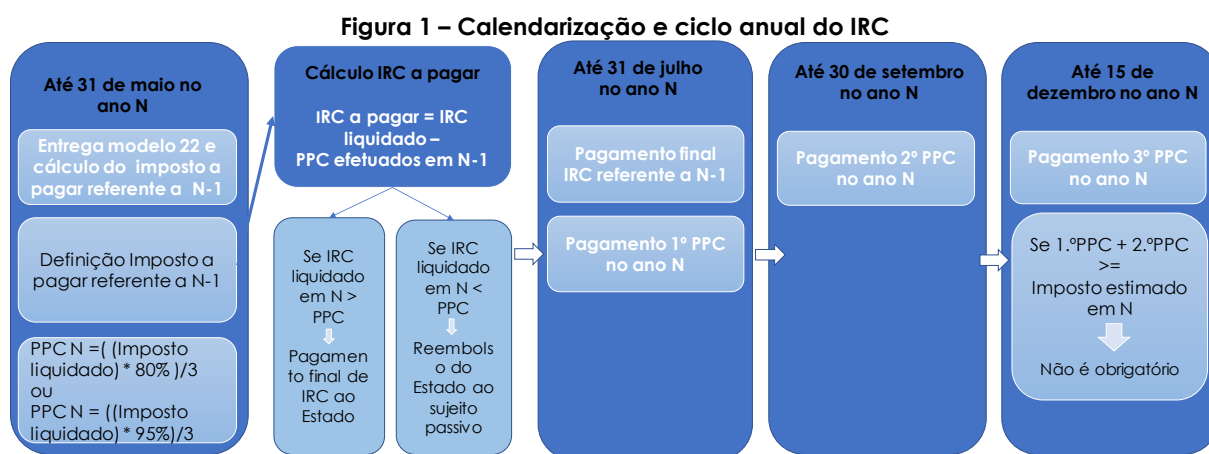
## 2 Situação atual e caracterização da Proposta de Alteração 1195-C

---

**15. Esta secção enquadra a PA-1195C.** A Subsecção 2.1 caracteriza brevemente o regime dos pagamentos por conta. A seguinte esclarece as regras que presidiram ao seu funcionamento durante o ano de 2020. A Subsecção 2.3 sintetiza a Proposta de Alteração n.º 1195-C, que constitui o objeto de análise deste relatório.

## 2.1 Pagamentos por conta de IRC

**16. Os pagamentos por conta (PPC) de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) constituem um adiantamento do imposto devido em cada ano.** Por uma questão de facilidade expositiva e melhor compreensão do leitor, o ciclo anual do IRC e a sua calendarização encontram-se esquematizados na Figura 1 e na Tabela 1. Os pagamentos por conta de IRC constituem adiantamentos de imposto a realizar pelo sujeito passivo no ano em curso, definidos com base no volume de negócios e no imposto liquidado no ano imediatamente anterior. Equivalem a 80% ou 95% do imposto liquidado, repartido em três prestações (Tabela 1). Ser uma percentagem ou outra depende do volume de negócios, conforme informação nesta tabela. Este valor é devido até ao final dos meses de julho e setembro e até 15 de dezembro. No entanto, apenas os dois primeiros PPC são vinculativos. Se em dezembro, em face dos elementos de que dispõe, a empresa estimar um imposto devido inferior ou igual à soma dos PPC já realizados, poderá não efetuar o 3.º PPC (artigo n.º 107 do CIRC).<sup>1</sup>



Fonte: UTAO, com base no CIRC.

**Tabela 1 – Cálculo dos pagamentos por conta de IRC em cada ano**

Por volume de negócios	Cálculo do valor do PPC a efetuar no ano N	Calendário
Volume de negócios em N-1 ≤ 0,5 M€	80% do IRC liquidado em N-1	1.º PPC: até 31 de julho 2.º PPC: até 30 de setembro
Volume de negócios em N-1 > 0,5 M€	95% do IRC liquidado em N-1	3.º PPC: até 15 de dezembro

Fonte: Artigos 104.º e seguintes do CIRC | Notas: Nos termos do artigo 107.º do CIRC, o 3.º PPC poderá não ser efetuado ou ser inferior ao valor predeterminado nos termos desta tabela. Explicações na nota de rodapé 1.

**17. As regras também se aplicam-se, *mutatis mutandis*, às empresas cujo ano económico difira do ano civil.** Dispõe a alínea a) do número 1 do artigo 8.º do CIRC que os sujeitos passivos podem adotar um período fiscal anual diferente do ano civil. Para estes contribuintes, os momentos para realizar os três PPC são o 7.º mês, o 9.º mês e até ao dia 15 do 12.º mês do seu período de tributação. No que se segue, para abreviar a redação, não se fará mais referência aos prazos de vencimento dos PPC para estes contribuintes, mas tudo quanto for escrito aplica-se igualmente a eles, mas apenas com esta diferença.

## 2.2 Pagamentos por conta de IRC em 2020

**18.** A partir de março de 2020 as consequências económicas da pandemia COVID-19 provocaram quebras muito significativas na atividade empresarial. O Governo e o Parlamento determinaram uma

<sup>1</sup> Na altura da liquidação do imposto, mediante submissão da declaração de rendimentos Modelo 22, se o montante que a empresa deixou de pagar for superior a 20% face ao PPC predeterminado, serão devidos juros compensatórios pelo montante em falta, conforme o número 2 do artigo 107.º do CIRC. No prazo de vencimento do terceiro pagamento por conta, se o sujeito passivo considerar que a diferença entre a sua estimativa, nesse momento, do imposto a liquidar e a soma dos dois pagamentos anteriores for positiva, mas inferior ao valor do terceiro PPC predeterminado, então tem a faculdade de apenas entregar essa diferença – número 3 do mesmo artigo.

**alteração temporária nas regras dos pagamentos por conta** para deixar liquidez nos contribuintes. A motivação para as regras temporárias foi:

- Estimando-se uma quebra muito significativa na atividade económica e consequentemente no volume de negócios e na matéria coletável, o IRC liquidado em 2020 deverá ser significativamente inferior ao de 2019. A definição do valor dos PPC com base no IRC liquidado de 2019 iria conduzir a um adiantamento excessivo das empresas ao Estado e a um montante de reembolsos muito elevados às empresas em 2021 (Figura 1);
- A diminuição do valor dos PPC em 2020 permite preservar a liquidez das empresas no contexto de uma crise de procura e de oferta.

**19. Reconhecendo a necessidade desta adaptação, a 2.ª AOE/2020 (Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho), determinou a possibilidade de redução ou mesmo suspensão do 1.º e do 2.º PPC para um universo de sujeitos passivos cuja atividade foi considerada mais afetado pelos efeitos da pandemia.** As regras de determinação do valor efetivamente a pagar nos dois primeiros períodos de vencimento estão vertidas no artigo 12.º da lei referida, encontram-se esquematizados na Tabela 2 e são abaixo explicadas.

- (i) **Redução até 50% nos valores do 1.º e do 2.º PPC a entregar ao Estado nos respetivos prazos de vencimento, desde que as empresas evidenciem quebras de faturação de, pelo menos, 20%** na média mensal referente do primeiro semestre de 2020 face ao indicador homólogo do ano anterior (n.º 2 do artigo 12.º). Qualquer contribuinte nesta situação beneficia de um desconto de 50% sobre o valor predeterminado se estimar uma liquidação de zero euros no seu IRC de 2020. Se estimar uma liquidação positiva, o desconto será menor, pois o pagamento efetivo deverá também incluir ruma parcela correspondente a um terço da liquidação esperada. De uma forma quicá mais simples, pode dizer-se que o montante efetivo a pagar no prazo de vencimento da prestação  $i$  ( $i = 1, 2$ ), designado por  $PPC\ Efetivo_i$ , é governado pela Equação 1. Se, no limite, o imposto estimado para o ano de 2020 for nulo, o valor dos 1.º e 2.º PPC serão reduzidos a 50% dos valores predeterminado de acordo com as regras dos artigos 104.º e seguintes do CIRC (80% a 95% do valor de IRC liquidado no ano  $t-1$ , i.e., 2019), esquematizados na Figura 1 e na Tabela 1.

**Equação 1 – Redução até 50% no valor efetivo a pagar por conta nas duas primeiras prestações**

$$PPC\ Efetivo_i = 50\% PPC_i\ predeterminado\ CIRC + \frac{Liquid\ IRC\ 2020\ estimada\ pela\ empresa}{3},\ para\ i = 1, 2;^2$$

- (ii) **Redução até à totalidade dos valores do 1.º e do 2.º PPC a entregar ao Estado nos respetivos prazos de vencimento, reservada a três categorias de contribuintes:** a) empresas de qualquer dimensão e sector de atividade cuja quebra de faturação na média anual do 1.º semestre de 2020 tenha sido de, pelo menos, 40% da verificada no semestre homólogo de 2019; b) empresas cuja atividade principal esteja enquadrada nos ramos de alojamento, restauração e afins da CAE;<sup>3</sup> c) cooperativas e micro, pequenas e médias empresas. Esta regra está formulada no n.º 3 do artigo 12.º. Para este universo, os valores efetivamente a pagar nas duas primeiras prestações obtidos por aplicação da Equação 2. Em relação à regra (i), esta é mais generosa: em cada prestação a quantia a pagar por conta é um terço da liquidação estimada pelo contribuinte. Se esta for nula (no caso de resultados fiscais negativos), a quantia a pagar é mesmo nula.

**Equação 2 – Redução até 100% no valor efetivo a pagar por conta nas duas primeiras prestações**

$$PPC\ Efetivo_i = \frac{IRC\ estimado\ pela\ empresa\ em\ 2020}{3},\ para\ i = 1, 2;$$

**20. Este diploma não dispensa os sujeitos passivos da obrigação de realização do 3.º PPC, até 15 de dezembro.** Esta obrigação é uma regra permanente, ao contrário daquelas duas, pois está formalizada no próprio CIRC. O terceiro pagamento poderá também ser limitado ao montante do imposto a pagar em 2020, estimado pelos sujeitos passivos. Esta limitação no valor do 3.º PPC não constitui uma medida de política em 2020, já se encontrava assegurada no CIRC (n.º 1 do artigo 107.º).

**21. A Lei n.º 27-A/2020 pretendeu aproximar o valor dos PPC efetuados ao valor do imposto a pagar estimado pelas empresas para o ano de 2020, alterando temporariamente as regras para os sujeitos passivos cuja atividade foi negativamente afetada pela pandemia ou, independentemente de perdas**

<sup>2</sup> A expressão numérica de cálculo encontra-se limitada ao valor predeterminado do PPC, definido nos termos do artigo 105.º C do CIRC, ou seja, os valores do 1.º PPC e do 2.º PPC assim determinados não poderão exceder o cálculo efetuado com base no imposto liquidado da ano de 2019.

<sup>3</sup> CAE — [Classificação portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3.](#)

**evidenciadas, as categorias de contribuintes b) e c) indicadas no parágrafo 19.(ii).** Esta medida de política: (1) contribui positivamente para a liquidez das empresas afetadas pelos efeitos da pandemia; (2) estabelece dois universos distintos, de acordo com o grau de quebra das vendas, discriminando positivamente as empresas e os sectores mais afetadas e também a categoria institucional das cooperativas e das micro e PME, um sector muito representativo do tecido empresarial português; (3) a limitação no valor dos adiantamentos dos sujeitos passivos (PPC) num ano de quebra atípica e pronunciada evita montantes de reembolsos excessivos em 2021; (4) assegura às Administrações Públicas um ritmo de cobrança de imposto que se aproxima da realidade económica do ano de 2020.

**22. A Lei n.º 29/2020 estabelece a suspensão dos PPC e de todos os adiantamentos de IRC para o universo institucional das micro, pequenas e médias empresas e cooperativas até ao final do ano de vigência das medidas restritivas à atividade económica de combate à pandemia.** A [Lei n.º 29/2020](#) foi publicada a 31 de julho, uma semana apenas após a que aprovou a 2.ªAOE/2020. Veio aprovar um conjunto de benefícios fiscais para as micro, pequenas e médias empresas e as cooperativas e traduz objetivos mais ambiciosos de política no respeitante ao IRC, encontrando-se os seus efeitos sintetizados na Tabela 2. Nos termos da alínea a) do artigo 1.º e do artigo 2.º, determina a suspensão de todos os adiantamentos a realizar pelos sujeitos passivos a título de imposto: pagamentos por conta (PPC) e pagamento especial por conta (PEPC) para este universo institucional), sem condicionalismos relativamente à quebra de atividade económica. Adicionalmente, alarga os seus efeitos até ao final do ano de vigência das medidas restritivas necessárias para combater a pandemia COVID-19 (artigo 6.º). A sua aplicação carece, no entanto, de regulamentação governamental (artigo 5.º).

**Tabela 2 – Regras dos pagamentos por conta de IRC em 2020**

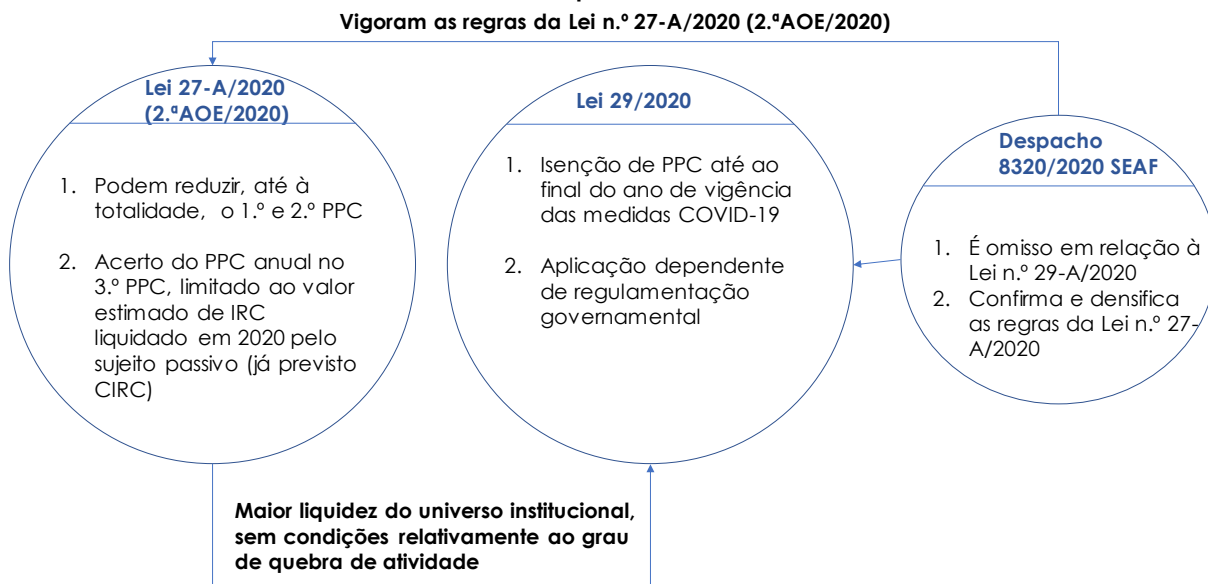
Legislação	Efeitos
Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (2.ª AOE/2020) Art. 12.º	<b>Limitação ou suspensão do 1.º e 2.º PPC, sujeita a condições</b>
	Possibilidade de limitação de até 50% do 1.º e 2.º PPC para as empresas com quebras de faturação $\geq$ 20% no 1.º semestre de 2020 (n.º 2, art. 12.º)
	Possibilidade de limitação, até à totalidade, do 1.º e 2.º PPC para as seguintes categorias institucionais (n.º 3, art. 12.º):
	1. Empresas com quebras de faturação homóloga $\geq$ 40% no 1.º semestre de 2020
	2. Empresas com CAE pertencente à categoria de alojamento ou restauração e similares
	3. Cooperativas, micro, pequenas e médias empresas
	<b>Acerço do PPC devido em 2020 no 3.º PPC</b>
	Regularização do montante total dos PPC devidos em 2020 até 15 de dezembro, limitados ao montante do imposto que a empresa estima ser devido (com base na matéria coletável)
	<b>Produção de efeitos</b>
	Até ao final do ano de 2020
Lei n.º 29/2020, de 31 de julho Artigo 2.º	<b>Dispensa os 3 PPC e o PEPC, realizados a título de imposto para micro, pequenas e médias empresas e cooperativa, sem condições</b>
	Carece de regulamentação governamental para poder ser aplicada (artigo 5.º)
	<b>Produção de efeitos</b>
	Até ao final do ano em que cessem as medidas excecionais e temporárias respeitantes de resposta à COVID-19 (artigo 6.º)
Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, regulamenta a Lei n.º 29-A/2020	<b>Não operacionaliza a Lei n.º 29/2020</b>
	Clarifica as regras da Lei n.º 27-A/2020 (2.ªAOE/2020)
	<b>Produção de efeitos</b>
	Até ao final do ano de 2020

Fonte: UTAO.

**23. O [Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto](#), do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais formalizou a regulamentação governamental da Lei n.º 29/2020, mas de uma maneira que impossibilita a aplicação das suspensões dos PPC e do PEPC.** O Despacho começa por dizer que vem regulamentar o artigo 2.º da Lei n.º 29/2020, de 31 de julho. Porém, logo no seu primeiro número transforma suspensão em possibilidade de redução dos PPC quando remete a aplicação do referidos artigo 2.º para o regime de limitação dos PPC estabelecido na Lei n.º 27-A, de 24 de julho. Os demais números do despacho

clarificam certos aspetos operacionais das regras de redução dos PPC previstas na lei que aprovou a 2.ªAOE/2020. Daqui decorre que, de facto, a Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, não tem aplicação. Assim, para o seu universo alvo (cooperativa e todas as empresas, exceto as grandes), as regras temporárias dos PPC disponíveis na realidade são as preconizadas no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020 (2.ª AOE/2020), como ficou explicitado na Figura 2. Adicionalmente, a vigência encontra-se também limitada ao ano de 2020.

**Figura 2 – Pagamentos por conta a realizar em 2020 por cooperativas e micro, pequenas e médias empresas**



Fonte: UTAO.

**24. Na ausência de legislação adicional, os PPC de IRC em 2021 serão definidos de acordo com o disposto no CIRC.** Finalmente, importa salientar que todas as disposições transitórias relativas aos PPC de IRC são apenas referentes ao ano de 2020 e cessam a 31 de dezembro. A partir desta data e na ausência de legislação adicional, os PPC de IRC passam a ser calculados nos termos dos artigos 104.º e seguintes do CIRC.

### 2.3 Caracterização da Proposta de Alteração 1195-C

**25. Na sua versão de substituição, que chegou ao conhecimento da UTAO a 20 de novembro, a PA 1195-C pretende aditar dois novos números ao artigo 227.º da PPL n.º 61/XIV/2.ª (POE/2021), que estabelece as disposições transitórias no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC):**

**“Artigo 227.º**

**Disposição transitória no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**

**1** – [...]

**2** – [...]

**3** – [...]

**4** – É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento das atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

**5** – O previsto no número anterior aplica-se exclusivamente às cooperativas, e às micro, pequenas e médias empresas conforme definido no artigo 2.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual.”

**26. Na sua nota justificativa, a PA 1195-C refere a necessidade de apoiar o universo das micro, pequenas e médias empresas, caracterizando-o como um “dos mais afetados, estando ainda a recuperar da**

*primeira vaga [da pandemia COVID-19], quando a segunda já está a acontecer, e sendo as que mais têm dificuldades em aceder a mecanismos de apoio e crédito bancário”.*

### 3 Impacto orçamental da PA 1195-C à PPL OE/2021

27. Esta secção avalia o impacto orçamental da PA 1195-C, começando por estabelecer os pressupostos de partida deste trabalho na Subsecção 3.1. Identifica os seus efeitos orçamentais diretos na Subsecção 3.2 e finaliza, na Subsecção 3.3, com algumas considerações sobre os efeitos económicos da medida de política que se pretende implementar.

#### 3.1 Pressupostos iniciais

**28. A avaliação dos efeitos orçamentais desta nova medida de política que se pretende introduzir tem pressupostos que importa explicitar:**

- (i) Sem a medida de política prevista na PA 1195-C, os PPC em 2021 são definidos de acordo com o previsto nos artigos 104.º e seguintes do CIRC, esquematizado na Figura 1 e na Tabela 1, uma vez que as disposições transitórias aplicadas durante o ano 2020 cessam no final do mês de dezembro. Na situação atual, que será usada para comparar os efeitos da medida de política proposta, não haverá descontos nos PPC a efetuar em 2021. É então pacífico assumir que a situação atual não impacta nas contas públicas de 2021.
- (ii) A PA 1195-C deixa aberto o horizonte temporal de suspensão dos PPC, remetendo a vigência de efeitos para “o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento das atividades económicas”. Encontrando-se esta medida integrada no OE/2021, assume-se que a suspensão pretendida vigore durante todo o ano de 2021.
- (iii) Os pagamentos por conta constituem adiantamentos dos sujeitos passivos ao Estado, entregues a título de imposto. Por uma questão de facilidade expositiva e melhor compreensão do leitor, assumem-se ser estes os únicos adiantamentos a título de imposto. No entanto, deve notar-se que o pagamento especial por conta (PEPC), definido no artigo n.º 106º do CIRC constitui também um adiantamento de imposto, não sendo objeto da PA 1195-C.

#### 3.2 Identificação dos efeitos orçamentais diretos

29. O presente relatório **quantifica apenas efeitos orçamentais diretos**, não sendo possível avaliar efeitos induzidos da medida de política que se pretende analisar.

**30. A PA 1195-C é uma medida de política que suspende os pagamentos por conta de IRC durante o ano de 2021 para os sujeitos passivos com a natureza de cooperativas ou de micro, pequena e média empresa.** A medida considera dois universos institucionais, sobre os quais produz efeitos distintos:

- (i) **Durante o ano de 2021 são suspensos os PPC de todos os sujeitos passivos pertencentes à categoria institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas**, sem condicionalidades relativamente à quebra de atividade económica. Os impactos diretos desta medida restringem-se a este universo;
- (ii) Os **restantes sujeitos passivos realizam os PPC em 2021, determinados de acordo com os artigos 104.º e seguintes do CIRC**, ou seja, 80% ou 95% do imposto liquidado em 2020, consoante o volume de negócios (Tabela 1), repartido em três prestações, devidas até ao fim dos meses de julho e setembro e até 15 de dezembro (Figura 1). Não se encontra prevista, para este universo institucional, qualquer limitação adicional ao valor dos PPC, para além das dispostas no CIRC e, como tal, **a medida não tem impacto direto nesta categoria de contribuintes.**

**31. Os pagamentos por conta constituem adiantamentos dos sujeitos passivos ao Estado, entregues a título de imposto do ano em curso e representam 61,9% da cobrança anual de IRC prevista para 2021.** Os pagamentos por conta constituem adiantamentos dos sujeitos passivos ao Estado, definidos com base no imposto liquidado e no volume de negócios no ano anterior e são entregues a título de imposto do ano em curso. Constituem a maior fatia da cobrança anual de imposto: no ano de 2021, a previsão



de cobrança de IRC é 5134,4 M€, repartida entre os pagamentos por conta (3179,25 M€; 61,9%) e o acerto de liquidações de 2020 (1955,15 M€; 38,1%). Naquela previsão, pagamentos por conta das micro, pequenas, e médias empresas e das cooperativas ascendem a 1511,3 M€, com um peso de 29,4% na cobrança anual previsional de 2021 — Tabela 3.

**Tabela 3 – Decomposição da previsão da cobrança de IRC da POE/2021**  
(milhões de euros e percentagem)

	Previsão POE/2021		Peso no total
	M€		%
	<b>5 134,40</b>		<b>100,0</b>
<b>Pagamentos por conta 2021</b>	<b>3 179,25</b>		<b>61,9</b>
Micro, pequenas e médias empresas e cooperativas	1 511,30		29,4
Restantes entidades	1 667,95		32,5
<b>Liquidações referentes a 2020</b>	<b>1 955,15</b>		<b>38,1</b>

Fonte: Informações prestadas pelo Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento

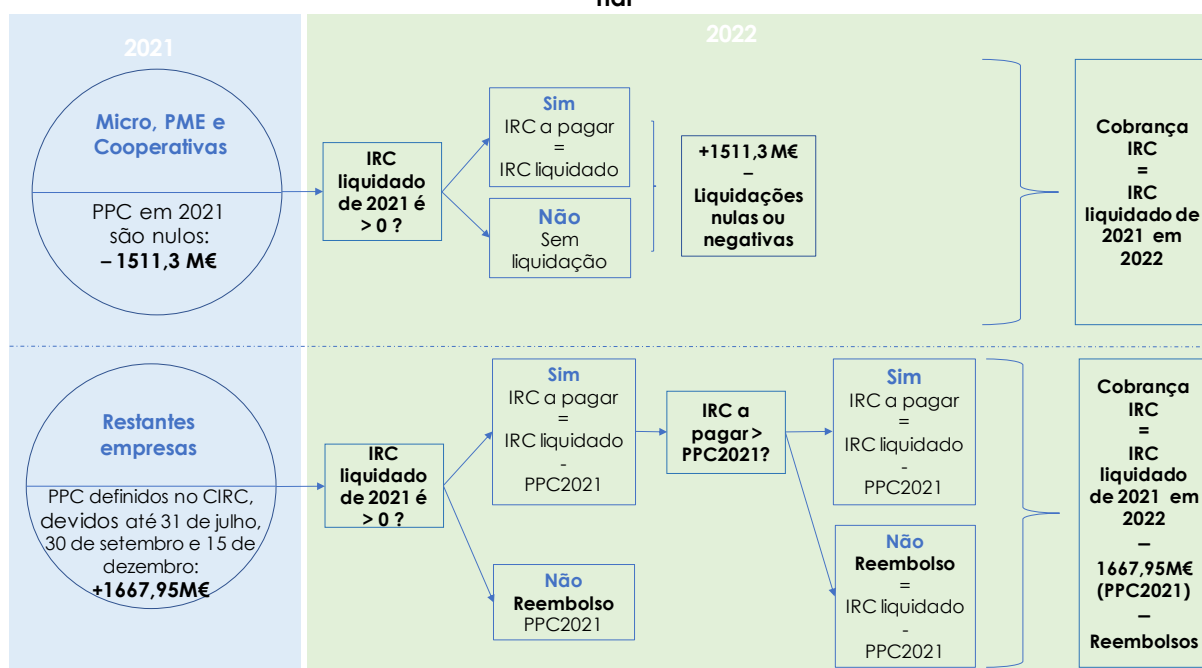
**32. A suspensão dos PPC de IRC não altera as regras de liquidação do imposto e, como tal, não tem um impacto definitivo na receita das Administrações Públicas, restringindo os seus efeitos ao ritmo de cobrança no biénio 2021–2022. Os PPC efetuados no ano  $t$  revertem sempre para o sujeito passivo em  $t+1$ , quer seja pela via da diminuição do imposto a pagar, quer pela via do reembolso.** A liquidação de imposto em cada ano ( $t$ ) é apurada apenas na entrega da declaração anual de rendimentos (Modelo 22), em  $t+1$  e depende: (1) dos proveitos e dos custos incorridos em  $t$ , que concorrem para o apuramento da matéria coletável e (2) das deduções fiscais legalmente permitidas. Os PPC realizados ao longo de  $t$  abatem ao montante liquidado, diminuindo, assim, o montante de imposto a pagar a título de acerto de liquidação em  $t+1$ . Se os PPC realizados em  $t$  excederem a liquidação apurada em  $t+1$ , o sujeito passivo será reembolsado pela diferença. Assim, os PPC efetuados em  $t$  revertem sempre para o sujeito passivo, quer seja pela via da diminuição do imposto a pagar, quer pela via do reembolso.

**33. Os efeitos da PA 1195-C sobre a cobrança de IRC junto do universo institucional e por ano encontram-se esquematizados na Figura 3** e a comparação dos universo institucionais com e sem suspensão de PPC permite uma melhor compreensão da neutralidade orçamental da medida de política.

- (i) **No universo das micro, pequenas e médias empresas e cooperativas:**
- Em 2021 — não realizam PPC neste ano, o que representa um decréscimo de receita de – 1511,3 M€;**
  - Em 2022**, a liquidação de imposto é apurada em maio, no momento da entrega da declaração de rendimentos anuais (Modelo 22):
    - Se a liquidação for positiva, o imposto a pagar (em julho de 2022) será igual ao IRC liquidado, uma vez que não foram realizados adiantamentos durante o ano de 2021;
    - Se a liquidação for nula ou negativa não existirá qualquer pagamento de imposto;
    - Não têm lugar acertos de liquidação a favor do sujeito passivo.
- (ii) **Restantes entidades:**
- Em 2021 — realizam PPC no montante de 1667,95 M€, que acresce à receita das AP neste ano;**
  - Em 2022**, no apuramento da liquidação de imposto, os PPC de 2021 abatem ao valor a pagar:
    - Se a liquidação for positiva e o seu montante for superior aos PPC efetuados em 2021, terá lugar um acerto a favor do Estado, pago pelo sujeito passivo até ao final do mês de julho;
    - Se a liquidação for negativa ou nula, ou o seu montante for inferior aos PPC efetuados, será feito um acerto a favor do sujeito passivo, sob a forma de reembolso.

- (iii) **Numa perspetiva comparativa, conclui-se que os dois regimes são orçamentalmente neutros no biénio 2021–2022:**
- No universo das cooperativas, micro e PME, a medida de política tem um impacto negativo de – 1511,3 M€ em 2021. Em 2022, o imposto cobrado respeitante a 2021 é superior ao que teria lugar se os PPC tivessem ocorrido em 2021 segundo o CIRC, mas o valor de 1511,3 M€ não é totalmente recuperado. A diferença corresponde aos casos em que teria lugar um acerto de liquidação a favor dos contribuintes, ou seja, em que os PPC de 2021 seriam superiores à liquidação de imposto. Esta diferença não decorre da medida de política, mas das quebras de atividade dos sujeitos passivos entre 2020 e 2021, que, na ausência desta PA, seria acertada por via dos reembolsos, que não têm lugar neste regime;
  - Para as restantes entidades, o imposto cobrado em 2022, respeitante ao ano de 2021, é menor, considerando os PPC efetuados em 2021. Os acertos de liquidação a favor dos contribuintes acontecem sempre que o valor do imposto liquidado é inferior aos PPC realizados em 2021 e são realizados por via dos reembolsos.

**Figura 3 – Efeitos da PA 1195-C sobre a cobrança de IRC no biénio 2021–2022, por categoria institucional**



Fonte: Interpretação da UTAO da PA 1195-C.

**34. A suspensão de pagamentos por conta de IRC configura um adiamento do momento da cobrança, com efeitos intertemporais nulos, diminuindo a receita de 2021, mas beneficiando a de 2022.** O acréscimo de receita em 2022 não é simétrico da diminuição de 2021 (– 1511,3 M€), mas esta diferença decorre da diminuição da atividade dos sujeitos passivos entre o ano de 2020 e 2021 e não da medida de política. Sem esta medida, esta diferença seria devolvida aos contribuintes por via dos reembolsos.

**35. Não obstante a sua neutralidade intertemporal, a PA 1195-C altera o ritmo de cobrança de imposto no biénio 2021–2022 e em 2021 penaliza a receita em 29,4%. Este efeito sobre a liquidez das AP restringe-se ao primeiro ano de aplicação da medida.** Não obstante a sua neutralidade intertemporal, os PPC de IRC do universo institucional de cooperativas e micro, pequenas e médias empresas representam 29,4% da receita previsional do ano de 2021. Esta diminuição tem um efeito cumulativo com a quebra na receita do imposto que decorre dos efeitos nefastos da pandemia sobre a atividade económica. A receita estimada de IRC de 2020 deverá apresentar um recuo de 37,2% face a 2019. A POE/2021 prevê uma recuperação de 29,4%, permanecendo aquém da cobrança alcançada em 2019. No entanto, a isenção de PPC prevista na PA 1195-C irá provocar uma quebra adicional de 8,7% face à estimativa de 2020 — Tabela 4. Deve notar-se que o ano inicial de suspensão dos PPC será o que sofre o maior impacto em termos de quebra de receita e da própria liquidez das AP. A partir do final de julho de 2022, o não recebimento de PPC deste ano é em grande parte compensado pelo acréscimo no acerto das liquidações de IRC referentes a 2021.



**Tabela 4 – Cobrança de IRC 2019 — 2021**

(milhões de euros e percentagem)

	2 019	Est/ 2020	Previsão 2021		Variação							
					Estimativa 2020 vs 2019		2021 vs					
							Com PA 1195-C		Est/2020 (Sem PA 1195-C)		Est/2020 (Com PA 1195-C)	
					Sem PA 1195-C	Com PA 1195-C	M€	%	M€	%	M€	%
IRC	6 317,1	3 967,4	5 134,4	3 623,1	-2 349,7	-37,2	-1 511,3	-29,4	1 167,0	29,4	-344,3	-8,7

Fonte: CGE/2019, Relatório da POE/2021, informações prestadas pelo Gabinete do SEAF

### 3.3 Considerações sobre os efeitos económicos

**36. A suspensão de pagamentos por conta para o universo de sujeitos passivos prevista na PA 1195-C encontra paralelo num conjunto abrangente de medidas de política discricionária contra-cíclicas, que têm vindo a ser adotadas no contexto da pandemia COVID-19. Os seus efeitos sobre a cobrança de receita das AP assumem uma natureza temporária.** A suspensão de pagamentos por conta para o universo de sujeitos passivos previsto na PA 1195-C é enquadrável num conjunto abrangente de medidas de política discricionária anticíclicas, que têm vindo a ser legisladas desde março no contexto da pandemia COVID-19. No lado da receita, as medidas adotadas visam, sobretudo, assegurar liquidez às empresas (e famílias) durante o período de contração de atividade, para que esta quebra temporária não se traduza na destruição de capacidade produtiva. As medidas dividem-se entre: (1) as que traduzem perdas definitivas de receita, por via de diminuição de impostos ou taxas administrativas ou suspensão temporária de obrigações contributivas e (2) as que limitam os seus efeitos à alteração do ritmo de cobrança das AP, que consistem sobretudo no adiamento de obrigações fiscais e contributivas. A PA 1195-C insere-se nesta segunda categoria de medidas.

**37. Os efeitos orçamentais diretos não devem ser os únicos a pesar na decisão de adotar a medida de política da PA 1195-C. Tratando-se de uma medida com impacto orçamental intertemporal nulo, os seus efeitos económicos merecem especial destaque:**

- (i) Os PPC constituem uma aproximação ao valor do imposto a liquidar no ano em curso, sendo definidos com base no imposto liquidado e no volume de negócios, ou seja, na atividade dos sujeitos passivos no ano anterior. Esta estimativa pode revelar-se desadequada num contexto de elevada incerteza que caracteriza o momento atual, podendo prejudicar desnecessariamente a liquidez das empresas e traduzindo-se em reembolsos excessivos no ano seguinte.
- (ii) Os pagamentos por conta, por se tratarem de adiantamentos dos sujeitos passivos entregues a título de imposto, constituem em última instância um financiamento das empresas ao Estado, que se realiza a partir de julho de cada ano. A suspensão dos pagamentos por conta produz efeitos positivos para as empresas, transferindo liquidez do Estado para elas, no período que medeia entre a data em que o PPC seria devido e o pagamento final de imposto, em julho do ano seguinte. Esta transferência pode, em última instância, ajudar a salvar empregos e a preservar a capacidade produtiva instalada.
- (iii) Para o Estado, prescindir dos PPC reduz a disponibilidade de tesouraria em 2021. Porém, a taxa de juro em novas emissões obrigacionistas de maturidade aproximada à dos PPC (seguramente, inferior a um ano) tem sido negativa. Isto significa que, enquanto se mantiverem estas condições para a dívida soberana, o financiamento em mercado poderá ser mais vantajoso para taxa de juro implícita na dívida pública do que os empréstimos forçados junto dos contribuintes.
- (iv) Nas medidas temporárias do lado da receita há também que ponderar o risco do diferimento se transformar numa perda definitiva, quando exista um declínio significativo da capacidade financeira dos sujeitos passivos entre o momento do adiamento da obrigação fiscal ou contributiva e o momento em que o pagamento é devido. Deve notar-se que este risco, embora existente, é diminuto, porque mesmo em caso de falência, a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social são credores preferenciais. **A medida de política proposta pela PA 1195-C não comporta risco de perda de receita para o erário público**, o que se demonstra:
  - a. Num cenário sem medida de política, em que o sujeito passivo realize os PPC (no ano  $t$ ) e declare falência na altura da entrega da declaração de rendimentos anual (em  $t+1$ ), irá

apresentar resultados contabilísticos e fiscais negativos, que resultam numa liquidação de IRC nula, devendo ser reembolsado dos PPC efetuados em  $t$ ;

- b. No mesmo cenário, mas com a medida de política, o sujeito passivo também terá uma liquidação negativa, mas não têm lugar acertos a seu favor, uma vez que não foram realizados adiantamentos a título de imposto.
- c. Em ambos os cenários considerados existe uma quebra de receita para o Estado, mas ela decorre da atividade económica e não da medida de política em apreço.

(v) **A suspensão de PPC pretendida não é condicional na quebra de atividade provocada pela pandemia.** Aplica-se a todo o universo das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas, sem condicionalismos de qualquer natureza. Por outro lado, não se encontram previstas limitações aos PPC para as restantes entidades, distintas das que já integram o CIRC. A PA 1195-C exerce uma discriminação positiva para um conjunto de sujeitos passivos, reforçando-lhes a liquidez ao longo do segundo semestre de 2021, mas nada dispõe sobre os restantes sujeitos passivos e as suas especificidades. Compreende-se a preocupação com a preservação da capacidade produtiva e do emprego nesta categoria de entidades, muito representativa do tecido empresarial português.

(vi) **Deixa-se à consideração do legislador uma sugestão: beneficiar a liquidez de mais empresas ou dos profissionais liberais em 2021 sem sacrificar mais do que os 1511 M€ acima estimados.** A ideia seria pedir ao universo da PA algum adiantamento ao longo do segundo semestre de 2021 (por exemplo, nos moldes da regra ii) definida no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020) e usá-lo para conceder um alívio de montante aproximado às empresas grandes e aos profissionais liberais com maiores perdas de faturação. Deve notar-se a este respeito que o regime que vigorou durante o ano de 2020 não dispensou, na sua essência, os sujeitos passivos da realização de PPC, mas limitou o seu valor à estimativa de cada empresa relativamente ao valor de imposto devido. Desta forma, consegue-se aproximar o valor do imposto cobrado em  $t$  a título de adiantamento ao valor do imposto devido, apurado em  $t+1$ , o que acaba por ser benéfico tanto para o Estado como para os sujeitos passivos:

- a. Do lado das empresas, permite-lhes evitar PPC excessivos, que no limite possam comprometer a sua capacidade financeira;
- b. Do lado do Estado, trocar a suspensão prevista pela PA para uma parte das empresas pela redução dos adiantamento efetivos para mais empresas, liberta tesouraria para, se quiser, abranger um universo mais alargado de sujeitos passivos e, com isso, preservar a liquidez de um maior número de entidades sem que tal comprometa excessivamente o ritmo anual de cobrança da receita.

## 4 Anexos

---

### 4.1 Anexo 1: Proposta de Alteração n.º 1195C – 1ª Versão

1195C



**Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª**  
**Aprova o Orçamento do Estado para 2021**

**PROPOSTA DE ALTERAÇÃO**

Ao abrigo das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD apresentam a seguinte proposta de alteração do Art.º 227.º da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª:

TÍTULO II  
**Disposições fiscais**  
CAPÍTULO I  
**Impostos diretos**

Artigo 227.º

**Disposição transitória no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**

- 1 - [...]
- 2 - [...]
- 3 - [...]

- 4 - É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

Assembleia da República, 13 de novembro de 2020

Os Deputados

Afonso Oliveira

Duarte Pacheco

Cristóvão Norte

1195C



#### Nota Justificativa:

A Lei n.º 29/2020, de 31 de julho aprovou um conjunto de medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas no quadro de resposta ao novo coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19, a qual foi regulamentada por determinação de Despacho 8320/2020, de 25 de agosto de 2020 através da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Prevedendo-se entre outras medidas a suspensão temporária do pagamento por conta do IRC, foi estipulada em função da quebra de resultados verificada face a idêntico período do ano anterior uma redução de 20% nos resultados, ficaram obrigadas ao pagamento integral do PpC, e quando ao quebra se situou entre 20% e 40%, ao pagamento de 50% do PpC.

Verifica-se agora que após um período de melhoria dos indicadores de evolução da pandemia os sinais se têm vindo a agravar com alguma consistência, implicando a adoção de novas medidas de restrição de atividades económicas e da movimentação das populações.

Atendendo a que o universo das micro, pequenas e médias empresas é dos mais afetados, estando ainda a recuperar da primeira vaga, quando a segunda já está a acontecer, e sendo as que mais dificuldade têm em aceder a mecanismos de apoio e crédito bancário, justifica-se a suspensão do Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

4.2 Anexo 2: Proposta de Alteração n.º 1195C: 1.ª Subst. 1195C

1.ª Subst. 1195C



**Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª**  
**Aprova o Orçamento do Estado para 2021**

**PROPOSTA DE ALTERAÇÃO**

Ao abrigo das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD apresentam a seguinte proposta de alteração do Art.º 227.º da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª:

TÍTULO II

Disposições fiscais

CAPÍTULO I

Impostos diretos

Artigo 227.º

**Disposição transitória no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**

- 1 - [...]
- 2 - [...]
- 3 - [...]
- 4 - É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.
- 5 - **O previsto no número anterior aplica-se exclusivamente às cooperativas, e às micro, pequenas e médias empresas conforme definido no artigo 2.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual.**

## 1.ª Subst. 1195C



Assembleia da República, 13 de novembro de 2020

Os Deputados

Afonso Oliveira

Duarte Pacheco

Cristóvão Norte

### Nota Justificativa:

A Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, aprovou um conjunto de medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas no quadro de resposta ao novo coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19. Esta lei foi regulamentada através do Despacho n.º 8320/2020, de 25 de agosto de 2020, que determinou que a limitação de pagamentos por conta seria efetuada de acordo com as regras previstas no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Verifica-se agora que, após um período de melhoria dos indicadores de evolução da pandemia, os sinais se têm vindo a agravar com alguma consistência, implicando a adoção de novas medidas de restrição de atividades económicas e da movimentação das populações.

Atendendo a que o universo das micro, pequenas e médias empresas é dos mais afetados, estando ainda a recuperar da primeira vaga, quando a segunda já está a acontecer, e sendo as que mais dificuldade têm em aceder a mecanismos de apoio e crédito bancário, justifica-se a suspensão do Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.





**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>