

Projeto de Lei n.º 350/XIV/1.ª (PCP)

Título: Estabelece medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas

Data de admissão: 30 de abril de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Belchior Lourenço (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Paula Faria (Biblioteca), Elodie Rocha e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 20 de maio de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa em apreço pretende estabelecer medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPME).

Extraem-se da exposição de motivos, os fundamentos da mesma que a seguir se sistematizam:

- a) A realidade financeira e económica que decorre da atual crise de saúde pública, determinou a cessação da atividade de muitos milhares de empresas, afetando, em especial, as MPME;
- b) A insuficiência das medidas tomadas pelo Governo que se resumem, no entendimento dos proponentes, a linhas de crédito bonificadas¹, ao diferimento de prazos e pagamentos das obrigações fiscais e ao “lay off” simplificado. Ainda na opinião dos proponentes, esta insuficiência prejudica especialmente as MPME.
- c) Sustentam igualmente que as referidas medidas não se adequam às especificidades do tecido económico português que se caracteriza, pela sua fragilidade económico-financeira, pelo elevado grau de dependência e pela informalidade. Alertam ainda para o facto das regras destes apoios excluïrem empresas que tenham situações contributivas e incidentes bancários por resolver. Deste modo, argumentam, se outras medidas não forem tomadas, ocorrerão milhares de falências de MPME, também com consequências negativas do ponto de vista da “concentração capitalista”.

Os autores da iniciativa propõem, em concreto:

- 1) A suspensão do Pagamento por Conta (PPC), em sede de IRC, para as MPME e cooperativas até ao final do ano em que perdurarem as medidas excecionais e temporárias relativas à atual crise pandémica;

¹ Especificamente sobre esta matéria, o PCP já tinha apresentado uma iniciativa legislativa ([Projeto de Lei n.º 335/XIV/1.ª \(PCP\)](#))

2) A devolução antecipada de Pagamentos Especiais por Conta (PEC) não utilizados, para as MPME, no período entre 2015 e 2019;

3) A redução dos prazos para reembolso de IRC, IVA e IRS

O conjunto de medidas fiscais de apoio às empresas, já tomadas pelo executivo, são detalhadamente descritas, mais adiante, no próximo ponto desta Nota Técnica (NT).

Cumpre ainda referir que foram recentemente realizadas, na Comissão de Orçamento e Finanças (COF), várias audições, com relevância para a matéria em discussão, nomeadamente as seguintes:

- Aos cinco maiores bancos ([BPI](#), [Santander Totta](#), [Millennium-BCP](#), [NB](#) e [CGD](#)), a requerimento do CDS-PP;
- Ao [Governador do Banco de Portugal](#), a requerimento do CDS-PP;
- À [Bastonária da Ordem dos Contabilistas Certificados](#), a requerimento do PS;
- À [SPGM – Sociedade de Investimentos, SA](#), a requerimento do CDS-PP;
- Ao [Ministro de Estado e das Finanças](#), no âmbito da audição regimental.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Em função da evolução da pandemia internacional ocasionada pelo surto epidémico de SARS-COV-2 e da doença COVID-19, assim como da sua constituição enquanto calamidade pública, foi aprovada a declaração do Estado de Emergência em Portugal, previsto na [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), [artigo n.º 19 \(Suspensão do exercício de direitos\)](#), através do [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#)², com as renovações decorrentes através do [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril](#)³ e do [Decreto do Presidente da](#)

² «Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública».

³ «Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública».

[República n.º 20-A/2020, de 17 de abril](#)⁴. O Estado de Emergência foi regulamentado através do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#)⁵, do [Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril](#)⁶, do [Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril](#) e do [Decreto n.º 2-D/2020, de 30 de abril \(versão consolidada\)](#).

Na fase posterior ao período do Estado de Emergência, verificou-se a declaração da situação de calamidade, cujo enquadramento legal decorre da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril](#)⁷, revogada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 17 de maio](#), que «*prorroga a declaração da situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19*».

Neste contexto foram tomadas um conjunto significativo de medidas excecionais de proteção das empresas nacionais, por forma a assegurar o reforço da sua tesouraria e da sua liquidez, com vista a atenuar os efeitos da redução da atividade económica. No que concerne à componente de política fiscal subjacente à tributação do rendimento das empresas e à tributação do consumo, objeto da iniciativa legislativa em apreço, importa levar em linha de conta o princípio do rendimento real, previsto na [Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#), [artigo n.º 104.º \(Impostos\)](#), n.ºs 2 e 4, respetivamente:

«(Impostos)

(...)

2 – A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

(...)

4 – A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades de desenvolvimento económico»

⁴ «Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública».

⁵ «Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março», diploma retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11-D/2020, de 20 de março](#) e revogado pelo [Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril](#).

⁶ «Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República».

⁷ «Declara a situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19».

No tocante às matérias do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), o contexto legal decorre do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#) (consolidado), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro](#). A aplicação do mesmo incide sobre os sujeitos passivos previstos no seu [artigo 2.º](#) (Sujeitos passivos) sobre os quais incidem as taxas previstas nos artigos [87.º](#) (Taxas), [87.º-A](#) («Derrama Estadual») e [88.º](#) («Taxas de Tributação Autónoma»). Relativamente à cobrança do imposto em questão, tal procedimento deve ser distinguido em quatro tipologias, respetivamente, 1) o [pagamento por conta e o imposto liquidado](#), 2) o [pagamento especial por conta](#), 3) as [retenções na fonte](#), e 4) o [pagamento do imposto liquidado pelos serviços tributários](#). As regras de pagamento do IRC aplicáveis a entidades que exerçam, a título principal, a atividade comercial, industrial ou agrícola, decorrem do disposto no [artigo 104.º](#).

No âmbito da temática em apreço, cumpre aludir aos seguintes princípios:

- Os pagamentos por conta têm na sua génese o imposto liquidado relativamente ao exercício imediatamente anterior àquele em que devem efetuar-se os pagamentos, líquido da dedução relativa à retenção na fonte;
- O Pagamento especial por conta é determinado com base na percentagem de 1% do volume de negócios relativo ao período de tributação anterior, deduzido dos pagamentos por conta calculados nos termos do [artigo 105.º](#).

Já relativamente ao direito à dedução, reembolso ou restituição de impostos, a relação jurídica tributária consta do [Artigo 30.º](#), n.º 1, alínea c) da [Lei Geral Tributária \(LGT\)](#) (consolidada), aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro](#), sendo esse direito concretizado no artigo 19.º, n.º 1⁸ do Regulamento de Cobranças e Reembolsos aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 492/88, de 14 de setembro](#)⁹.

⁸ «1 - O sujeito passivo deverá indicar, na declaração de rendimentos, se pretende o reembolso ou o reporte para anos posteriores, conforme os casos, sempre que, nos termos dos Códigos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e das Pessoas Colectivas, seja apurado imposto a restituir

⁹ »Disciplina a cobrança e reembolsos do IRS e do IRC».

No que respeita às matérias relativas ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o enquadramento legal decorre do [Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado](#) (consolidado) aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#). Relativamente aos prazos de concessão para o reembolso do IVA, os mesmos verificam os termos constantes do [Despacho Normativo n.º 18-A/2010, de 7 de janeiro](#)¹⁰, respetivamente:

- Até ao 2.º mês seguinte ao do pedido;
- Num prazo de 30 dias, quando se verifique a inscrição no regime de reembolso mensal e o mesmo se enquadre nas condições previstas no artigo 9.º do referido despacho normativo.

Em função dos desenvolvimentos decorrentes da situação pandémica e das medidas excecionais aplicadas, importa fazer referência ao [Despacho n.º 104-XIII](#), de 9 de março de 2020, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), onde se determinam os seguintes procedimentos, respetivamente:

1. *«O pagamento especial por conta a efetuar em março nos termos do n.º 1 do artigo 106.º do Código do IRC, pode ser efetuado até 30 de junho de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidade;*
2. *As obrigações fiscais previstas no n.º 1 do [artigo 120.º](#) e na alínea b) do n.º 1 do artigo 104.º o Código do IRC, relativa à entrega da declaração periódica de rendimentos de IRC (declaração Modelo 22) do período de tributação de 2019, pode ser cumprida até 31 de julho de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidades;*
3. *O primeiro pagamento por conta e primeiro pagamento adicional por conta a efetuar em julho, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º e da alínea a) do n.º 1 do [artigo 104.º-A](#), ambos do Código do IRC, podem ser efetuados até 31 de agosto de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidades;*

¹⁰ «Pedido de reembolso do IVA e inscrição no regime mensal», diploma alterado pelos Despachos Normativos n.ºs [11/2013, de 27 de dezembro](#), [17/2014, de 26 de dezembro](#), [7/2017, de 8 de agosto](#) e [12/2019, de 18 de abril](#).

(...)¹¹

No contexto dos procedimentos acima descritos verifica-se a possibilidade de entrega parcelar dos pagamentos das seguintes obrigações fiscais, respetivamente:

- «As retenções na fonte de IRS e IRC, cujo prazo de pagamento ocorria em abril, maio e junho de 2020;
- O IVA do regime mensal (devidos em abril, maio e junho) e a primeira prestação do regime trimestral (devida em maio);
- A adesão ao plano (de pagamentos, numa opção entre 3 ou 6 prestações mensais) permite que na data de vencimento da obrigação de pagamento, a mesma possa ser cumprida de forma fracionada, se aplicação de juros;
- Estes pagamentos em prestações estão dispensados de apresentação de garantia;
- A flexibilização no pagamento não impede o pagamento nos termos habituais, se essa for a sua intenção»¹².

No seguimento dos desenvolvimentos acima descritos, foi entretanto publicado o [Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março](#), que «estabelece um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, no âmbito da doença COVID-19», retificado pela [Declaração de Retificação n.º 13/2020, de 28 de março](#)¹³ e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#)¹⁴, verificando a seguinte [redação consolidada](#)¹⁵. Este diploma veio proceder, entre outros objetivos, à

¹¹ Ver a propósito o Guia da AT relativo à [flexibilização de pagamentos](#).

¹² [Flexibilização de pagamentos](#) – pág. 5.

¹³ «Retifica o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, das Finanças, que estabelece um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, no Âmbito da pandemia da doença COVID-19, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 61, 1.º suplemento, de 26 de março de 2020».

¹⁴ «Estabelece medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19»

¹⁵ Este diploma é regulamentado pela [Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril](#), sendo de relevar que a prorrogação extraordinária a que esta diz respeito, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º

flexibilização do pagamento de impostos, conforme disposto na alínea a) do [artigo 1.º](#) («Objeto»), através da aprovação de «um regime de flexibilização dos pagamentos relativos a Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e outras retenções na fonte de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) a cumprir no segundo trimestre de 2020». Nesta sequência, verificou-se a aplicação de novas condições para o cumprimento das obrigações fiscais a que respeitam a presente iniciativa legislativa, aos sujeitos passivos enquadrados nos termos do n.º 1 do artigo 2.º¹⁶, respetivamente:

- Sujeitos passivos que tenham verificado um volume de negócios até 10 Milhões de Euros em 2018;
- Sujeitos passivos cuja atividade se enquadre nos setores encerrados nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, na sua redação atual;
- Sujeitos passivos que tenham iniciado a atividade em ou após 1 de janeiro de 2019; ou
- Os restantes contribuintes, desde que com quebra superior a 20% da faturação na média dos 3 meses anteriores ao mês da obrigação, em comparação com o mesmo período do ano anterior.

Os sujeitos passivos acima referenciados poderão cumprir as obrigações fiscais respeitantes ao segundo trimestre de 2020, e previstas no [artigo 94.º](#) do CIRC e no [artigo 27.º](#) do CIVA, nas seguintes circunstâncias:

- Conforme a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, «*nos termos e nas datas previstos nos mencionados artigos*»;
- Conforme a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, «*em três ou seis prestações mensais, sem juros*».

(“Prorrogação extraordinária de prestações sociais”), não se encontra no âmbito da iniciativa legislativa em análise.

¹⁶ «*Entrega do Imposto sobre o Valor Acrescentado e das retenções na fonte de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*».

Para efeitos de acomodação destes procedimentos de flexibilização, importa ainda relevar o [Despacho n.º 153/2020-XXII](#), de 24 de abril de 2020, do SEAF, para efeitos de manutenção da ordem sequencial no cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente os seus pontos 4 e 5, respetivamente:

- Nos termos do n.º 4, as Declarações de IVA referentes ao período de março e abril do regime mensal, assim como a declaração referente ao período de janeiro a março do regime trimestral, apresentam novos prazos de submissão, assim como a entrega de imposto exigível que delas resulte, podendo «...ser efetuada até dia 25 de cada mês, sem prejuízo de adesão a regime de pagamento em prestações que seja aplicável»;
- Nos termos do n.º 5, «a entrega de imposto relativa a retenções na fonte referentes aos meses de abril e maio de 2020, nos termos do [artigo 98.º](#) do [Código do IRS](#) e do [artigo 94.º](#) do [Código do IRC](#), possam ser efetuadas até 25 de maio e de junho, respetivamente».

Os termos e desenvolvimento das respetivas prorrogações podem também ser analisadas através do [Ofício Circulado n.º 30221](#), de 12 de maio de 2020, assim como as instruções sobre a [flexibilização de pagamentos](#) e sobre as [medidas fiscais e aduaneiras](#) em sede de IVA, emitida pela Autoridade Tributária.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa ou com algum grau de similitude, estão também pendentes, para apreciação, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 335/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – “Alarga o acesso das micro, pequenas e médias empresas aos apoios à economia, no quadro do surto epidémico da COVID-19”

- [Projeto de Lei n.º 334/XIV/1.ª \(IL\)](#) – “Simplifica o pagamento prestacional de obrigações tributárias e de segurança social no âmbito da pandemia de COVID-19 (Primeira alteração ao Decreto-lei n.º 10-F/2020, de 26 de março)”

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, na presente legislatura, com algum grau de conexão com a presente iniciativa:

- [Proposta de Lei n.º 29/XIV/1.ª \(GOV\)](#) – “Estabelece medidas fiscais e alarga o limite para a concessão de garantias, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”, aprovada por unanimidade
- [Projeto de Lei n.º 282/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “Medidas de emergência para responder à crise económica”, que também deu origem Lei 7/2020 -
- [Projeto de Resolução n.º 372/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) – “Recomenda ao governo 15 medidas de apoio à economia e ao emprego”, rejeitado.

Ainda sobre matéria conexa, destacamos a [Petição n.º 58/XIV/1.ª](#) que solicita medidas de apoio às empresas no âmbito da COVID-19 Concluída.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Ressalve-se apenas que a criação, pela presente iniciativa, de medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas, associada à entrada em vigor da iniciativa *no dia seguinte ao da sua publicação*, tal como estabelecido pelo artigo 6.º do projeto de lei, poderá resultar numa possível diminuição, no ano económico em curso, das receitas fiscais previstas no Orçamento do Estado.

Deste modo, e pese embora o facto de a presente iniciativa se destinar a vigorar num quadro excecional, i.e., “até ao final do ano em que cessem as medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2 e à doença COVID-19”. (de acordo com o mesmo artigo 6.º), deve assinalar-se que as medidas por si propostas poderão contender com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de abril de 2020. Foi admitido e anunciado a 30 de abril, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de

Projeto de Lei n.º 350/XIV/1.ª (PCP)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «**Estabelece medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas**» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser aperfeiçoado, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, designadamente quanto à identidade com o objeto da iniciativa.

Assim, sugere-se o seguinte título:

“Estabelece medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas no quadro da resposta ao novo coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19”.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 6.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à sua publicação», mostrando-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Prevê a mesma norma que a lei vigora *até ao final do ano em que cessem as medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2 e à doença COVID-19*

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Nos termos do artigo 5.º do projeto de lei, em caso de aprovação, cabe ao Governo regulamentar a lei.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

As pequenas e médias empresas (PME) representam cerca de 99% de todas as empresas na UE e são afetadas pela legislação da UE em diversos domínios, tais como a fiscalidade (artigos 110.º a 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), a concorrência (artigos 101.º a 109.º do TFUE) e o direito das sociedades (direito de estabelecimento — artigos 49.º a 54.º do TFUE).

No domínio da fiscalidade, apesar de o poder de introduzir, eliminar ou ajustar impostos continuar nas mãos dos Estados-Membros, a política fiscal da UE tem um papel relevante no bom funcionamento do mercado único, através da eliminação dos obstáculos fiscais à atividade económica transfronteiriça, o combate à concorrência fiscal nociva, à evasão fiscal e a promoção de uma maior cooperação entre as administrações fiscais no exercício do controlo e no combate à fraude¹⁷.

A [Recomendação 2003/361/CE](#) da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, estabelece os critérios destinados a identificar se uma empresa é uma micro, pequena ou média empresa (PME), permitindo, com base nos efetivos e no volume de negócios ou no balanço da empresa, determinar a respetiva elegibilidade para os programas financeiros e de apoio da UE e nacionais.

Em junho de 2008, foi lançada a iniciativa mais abrangente e completa relativa a PME, a Comunicação da Comissão intitulada [“Think Small First – Um Small Business Act para a Europa”](#) (SBA) que criou um novo enquadramento político com a integração dos instrumentos existentes e baseado na “Carta Europeia das Pequenas Empresas” e na comunicação “Modernizar a política das PME para crescimento e o emprego”. O SBA procurou melhorar a abordagem global do empreendedorismo na UE através do

¹⁷ Neste âmbito, foram aprovadas diversas iniciativas como o [pacote de medidas em matéria de transparência fiscal](#), o [plano de ação sobre a fiscalidade das empresas](#), o [pacote anti elisão fiscal](#), o [plano de ação sobre o IVA](#) e [pacote relativo ao âmbito do mercado único digital](#) e [tributação justa na economia digital](#).

princípio “pensar pequeno primeiro” e mediante a redução da burocracia, dotando as administrações públicas de uma melhor capacidade de resposta às necessidades das PME.

Além disso, a [Diretiva 2006/123/CE](#) relativa aos serviços no mercado interno, a [Diretiva 2011/7/UE](#) de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais e a [Diretiva 2014/55/UE](#) de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, são todas aplicáveis e particularmente úteis no caso das PME. Adicionalmente, a modernização da política da UE em matéria de contratos públicos e a simplificação das obrigações de elaboração de relatórios anuais, resultante da [Diretiva 2013/34/UE](#)¹⁸ de 26 de junho de 2013, também permitiram a redução dos encargos administrativos para as PME no acesso aos contratos públicos.

No âmbito da resposta às consequências económicas da pandemia provocada pelo COVID-19, a Comissão Europeia adotou uma [resposta económica abrangente](#), com a aplicação integral da [flexibilidade das regras orçamentais](#) da UE, procedeu a uma revisão das [regras em matéria de auxílios estatais](#)¹⁹, lançou uma [iniciativa de investimento](#) e um novo instrumento denominado [SURE](#)²⁰ que visa contribuir para atenuar os riscos de desemprego e ajudar o funcionamento das empresas. Propôs ainda a reorientação dos fundos estruturais disponíveis para a resposta ao coronavírus.

No que se refere aos auxílios estatais, a Comissão Europeia adotou um [Quadro Temporário](#)²¹ para permitir que os Estados-Membros utilizem toda a flexibilidade

¹⁸ Relativa às demonstrações financeiras anuais, às demonstrações financeiras consolidadas e aos relatórios conexos de certas formas de empresas.

¹⁹ Em matéria de auxílios estatais, a Comissão tinha adotado o [Regulamento \(UE\) n.º 651/2014](#), que previu uma maior flexibilização aos Estados-Membros na concessão de auxílios estatais às PME, designadamente no que diz respeito aos requisitos da notificação prévia e da aprovação da Comissão - Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) para os auxílios estatais.

²⁰ A [COM \(2020\) 139](#) com proposta de regulamento sobre o instrumento SURE foi objeto de escrutínio pela Assembleia da República – [Parecer CAE](#).

²¹ Comunicação da Comissão sobre Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto do COVID-19, de 19 de março, e [Comunicação](#) da Comissão de

prevista nas regras deste âmbito para apoiar a economia, assegurando a liquidez suficiente para todos os tipos de empresas e para preservar a continuidade da atividade económica durante e após o contexto do surto. O Quadro Temporário prevê 5 tipos de auxílios:

- subvenções diretas, benefícios fiscais seletivos e adiantamentos: os Estados-Membros poderão criar regimes de subvenções que poderão ir até 800 000 EUR para ajudar uma empresa para fazer face a necessidades urgentes de liquidez;
- garantias estatais para empréstimos contraídos por empresas junto de bancos, em que os Estados-Membros poderão fornecer garantias estatais para garantir que os bancos continuem a conceder empréstimos aos clientes que deles necessitem;
- empréstimos públicos e privados a taxas de juro bonificadas, que podem ajudar as empresas a cobrir as necessidades imediatas para fundo de maneiio e investimento;
- utilização das capacidades existentes de contração de empréstimos pelos bancos como canal de apoio às empresas, em particular às PME, sendo que o Quadro deixa claro que esses auxílios são considerados auxílios diretos aos clientes dos bancos, não aos próprios bancos e dá orientações sobre a forma de assegurar uma mínima distorção da concorrência entre os bancos;
- seguros de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo.

Na sua [Comunicação relativa à resposta económica coordenada ao surto de COVID-19²²](#), de 13 de março de 2020, a Comissão refere que a principal resposta provirá dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros, que podem tomar medidas rápidas e eficazes, em consonância com as regras da UE, dando como exemplos subsídios salariais, a suspensão dos pagamentos de impostos sobre as sociedades e do imposto do valor acrescentado ou das contribuições sociais, entre outros.

alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia, de 13 de maio.

²² [Comunicação](#) relativa à resposta económica coordenada ao surto de COVID-19, de 13 de março.

Tendo em conta que as [PME](#) vivem uma situação particularmente difícil neste contexto, a [Comissão Europeia](#) desbloqueou ainda verbas do [Fundo Europeu de Investimento Estratégico](#) (FEIE) para servirem de garantia para o [Fundo Europeu de Investimento](#) (FEI), permitindo-lhe emitir garantias especiais para incentivar os bancos e outras entidades mutuantes a fornecer liquidez a PME e pequenas empresas de média capitalização europeias, afetadas pelo impacto da pandemia do coronavírus. Além disso, a Comissão procedeu ao reforço do Programa COSME e lançou a Iniciativa [ESCALAR](#), uma nova abordagem para o investimento, anunciada na [nova estratégia para as PME](#), que visa apoiar o capital de risco e o financiamento para o crescimento de empresas promissoras.

Na sequência disso, foram aprovados [2 regimes de auxílios estatais portugueses](#): um regime de subvenções diretas e um regime de garantia estatal para os empréstimos de investimentos e fundos de maneiio concedidos pelos bancos comerciais, acessível às PME e grandes empresas que enfrentam dificuldades devido ao impacto do económico do surto de coronavírus e que visa cobrir as necessidades imediatas ou de investimento, assegurando a continuidade das suas atividades.

Em 8 de maio, a Comissão decidiu [adiar a entrada em vigor de 2 medidas fiscais da UE](#), a fim de atender às dificuldades que as empresas e os Estados-Membros enfrentam atualmente com a crise do coronavírus. Assim, propôs o adiamento por 6 meses da entrada em vigor do [pacote IVA para o comércio eletrónico](#), bem como o adiamento de determinados prazos para a apresentação e o intercâmbio de informações no âmbito da [Diretiva relativa à cooperação administrativa](#) no domínio da fiscalidade.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Itália.

ESPAÑA

O contexto legal atinente à matéria em apreço decorre do [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#), de medidas urgentes extraordinárias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19²³, e que se enquadram nos termos da [Comunicação 2020/C 91 I/01](#)²⁴, da Comissão Europeia. No âmbito do diploma acima apresentado, importa referir o disposto no seu [Artículo 33](#) (*Suspensión de plazos en el ámbito tributario*), respetivamente, a prorrogação dos prazos das obrigações fiscais previstas na [Ley 58/2003, de 17 de diciembre](#)²⁵ e no [Real Decreto 939/2005, de 29 de julio](#)²⁶, até 30 de maio de 2020.

Adicionalmente, cumpre mencionar o [Real Decreto 7/2020, de 12 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19²⁷, nomeadamente ao nível do seu [Capítulo IV](#), referente a medidas de apoio financeiro transitório, com especial ênfase nos [Artículos 14](#) (*Aplazamiento de deudas tributarias*) e [15](#) (*Solicitud de aplazamiento extraordinario dels calendário de reembolso de prestamos concedidos por la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa*). Tal enquadramento permite a flexibilização do regime de diferimento de impostos, através da possibilidade de PME's e trabalhadores independentes, mediante solicitação, adiarem pagamentos de impostos por seis meses e beneficiarem de bonificações de juros. Ainda no contexto da adaptação dos prazos em matéria fiscal, cumpre também fazer referência ao [Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril](#), por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

²³ Texto consolidado.

²⁴ Comunicação da Comissão, Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19.

²⁵ «Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria» (texto consolidado).

²⁶ «Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación» (texto consolidado).

²⁷ Texto consolidado.

Ainda no contexto da matéria em apreço, referência para as informações disponibilizadas pelo [Ministerio de Hacienda](#), nomeadamente a [Información AEAT](#) relativa às medidas tributárias no contexto do COVID-19.

ITÁLIA

O contexto legal decorre da aplicação do [Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18](#), que aprova *Misure di potenziamento del Servizio sanitario e di sostegno económico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, modificado pela [Legge 24 aprile 2020, n. 27](#)²⁸. As medidas de natureza fiscal emanam do disposto no seu Título IV (*Misure fiscal a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese*), *Articolo 62 (Sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscal e contributivi)*.

Adicionalmente, através do [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#), podem também ser consultadas [informações](#) sobre as medidas de natureza fiscal e contributiva que foram levadas a cabo. A informação encontra-se adicionalmente compilada no Guia [Le misure fiscal del Decreto Curaltalia](#).

No que respeita à matéria decorrente da iniciativa legislativa em apreço, é possível referir as seguintes medidas de natureza tributária, respetivamente:

- Suspensão por 2 meses do pagamento de impostos, aplicável aos sujeitos passivos residentes nas regiões mais afetadas²⁹;
- Adiamento de pagamento de impostos aplicável ao setor de turismo até 31 de maio de 2020; e

²⁸ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi.*

²⁹ Enquadrado também no âmbito do [Decreto-Legge 2 marzo 2020, n.9](#) *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

- Diferimento de todos os pagamentos de impostos (contribuições diretas e indiretas) até 31 de maio de 2020, sem a aplicação de multas e juros de mora, assim como a possibilidade de pagamento em cinco parcelas mensais depois disso (com exceção das retenções na fonte).

Outros países europeus

Destacamos o [levantamento elaborado pelo parlamento checo](#), com os contributos de vários parlamentos nacionais, compilando informação sobre as medidas socioeconómicas que os países da UE têm adotado para fazer face aos efeitos negativos da crise pandémica.

Com idêntico propósito, a Comissão Europeia publicou um [documento síntese sobre as medidas de política adotadas por cada Estado-Membro](#) para mitigar os efeitos da pandemia abrangendo medidas de natureza fiscal, de despesa pública, setoriais, regionais e outras medidas.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

Relativamente à [OCDE](#)³⁰, as [respostas identificadas](#) ao nível da política fiscal no âmbito da pandemia de COVID-19 visam abrandar o impacto imediato da queda da atividade económica nas empresas e nas famílias, assim como a preservação da capacidade produtiva dos países. Embora existam grandes variações na dimensão dos pacotes fiscais, a maioria é apresenta diferenças significativas e alguns países adotaram outras medidas de natureza não convencional.

No âmbito da iniciativa legislativa em apreço, e para efeitos do desenho de apoios para pequenas e médias empresas, as medidas de natureza fiscal incluem soluções como:

³⁰ Ver a propósito [OCDE – Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience \(2020\)](#)

- O prolongamento dos prazos para apresentação das demonstrações contabilísticas;
- O adiamento de pagamentos de obrigações fiscais;
- A provisão de restituições mais rápidas de impostos;
- As provisões de compensação de perdas mais generosas;
- Algumas isenções de impostos, inclusive contribuições sociais, impostos sobre o trabalho ou impostos sobre o património.

Acresce ainda as observações desta instituição relativamente ao adiamento de pagamentos e cobranças de impostos, alertando, por exemplo, para a possibilidade de abuso e fraude se não forem administradas com cuidado. Podem-se aqui incluir os esquemas para alienar ativos antes que as dívidas possam ser cobradas ou pagamentos diferidos por desvio, motivados por esquemas fraudulentos. Adicionalmente, medidas para acelerar o reembolso de créditos de IVA e outros impostos e o pagamento de apoio financeiro direto em geral, também são particularmente vulneráveis a abusos num contexto de emergência, uma vez que as empresas com escassez de liquidez podem ser tentadas ao recurso de práticas fraudulentas³¹.

PLATFORM FOR COOPERATION ON TAX (PCT)

A [Platform for Cooperation on Tax \(PCT\)](#) resulta de uma iniciativa conjunta do [Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#), [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, \(OCDE\)](#), [Nações Unidas \(UN\)](#) e do [Banco Mundial](#) para fortalecer a colaboração na afetação de recursos entre os diferentes participantes nacionais. O PCT promove ações conjuntas para o desenvolvimento de sistemas tributários mais fortes nos países em desenvolvimento e emergentes, disponibilizando um [conjunto de bibliografia](#) de índole fiscal relativamente à resposta à COVID-19.

³¹ Ver a propósito OCDE – *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience (2020)* | 3.4 – Tax administration and implementation considerations.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Dada a natureza da iniciativa em apreço, poderá ser pertinente consultar um conjunto de entidades conhecedoras da realidade quotidiana empresarial, capazes de dar contributo e opinião fundamentados sobre esta matéria como, por exemplo, a Confederação Portuguesa das Micro, Pequenas e Médias Empresas (CPPME), a Confederação Empresarial de Portugal (CIP) e o IAPMEI, entre outras. Pode ser igualmente útil solicitar parecer a membros do Governo que tutelam estas matérias, designadamente ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e ao Secretário de Estado da Economia.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Em sendo aprovada esta iniciativa, poderá a mesma vir a ter impacto orçamental, uma vez que a aplicação das medidas previstas afetará a arrecadação de receita tributária. Todavia, os dados disponíveis não permitem determinar ou quantificar esse impacto.

- **Outros impactos**

A aplicação das medidas fiscais previstas na presente iniciativa poderá ter um impacto económico e social positivo, contribuindo para aumentar a capacidade de resistência das empresas a um período de inatividade, melhorando a sua liquidez e aumentando a sua probabilidade de sobrevivência, com consequências positivas na manutenção do emprego e no rendimento das famílias. Contudo, a informação disponível, não permite determinar qual o número de falências evitadas ou o número de postos de trabalho mantidos em resultado direto, da aplicação destas medidas.

Admitindo-se, por hipótese, que as medidas são eficazes, é expectável, a médio e longo prazo, algum efeito positivo no crescimento económico e na arrecadação de receita fiscal. No próximo capítulo desta NT referenciam-se vários estudos que têm abordado esta temática do impacto da atual crise pandémica nas PME, na economia e no emprego. Também se identificam já alguns estudos que procedem à análise da eficácia das medidas fiscais.

VII. Enquadramento bibliográfico

CARBAJO VASCO, Domingo - **Comentarios urgentes a las medidas fiscales aprobadas para hacer frente al impacto económico del COVID-19** [Em linha]. [Madrid] : Tirant Tech, 2020. [Consult. 15 maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130449&img=15909&save=true>

Resumo: A regulamentação tributária adotada em Espanha, para fazer face à crise resultante da pandemia COVID 19, centra-se num objetivo básico: evitar a falta de liquidez das empresas, especialmente as micro, pequenas e médias empresas, com foco no encerramento de negócios e no desemprego em massa. São analisadas todas

as medidas legislativas, tendo em vista o adiamento do pagamento das obrigações tributárias. O autor considera que as medidas tomadas são claramente insuficientes, uma vez que nos deparamos não só com uma crise de liquidez, mas sim de procura que exige outro tipo de regras. O autor considera que as medidas tributárias preconizadas pelo governo espanhol são reativas e conjunturais, não representando uma resolução dos problemas estruturais do sistema tributário para o tecido empresarial espanhol.

FMI - Fiscal monitor [Em linha] : **policies to support people during the COVID-19 pandemic**. [Washington] : International Monetary Fund, 2020. [Consult. 16 maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130398&img=15675&save=true>>

Resumo: Esta edição do Fiscal Monitor debate o papel da política fiscal para salvar vidas, proteger as pessoas e as empresas mais afetadas por perdas de rendimento e desemprego, impedindo que a pandemia provoque uma queda profunda e duradoura. O custo humano da pandemia intensificou-se com uma rapidez alarmante, e prevê-se que o impacto na produção e nas finanças públicas seja massivo. As respostas dos governos devem ser rápidas, concertadas e proporcionais à gravidade da crise na saúde, assumindo as ferramentas fiscais um papel primordial. Salvar vidas também requer distanciamento social, o que impõe custos ainda maiores, significando menor produção, menores receitas tributárias e a necessidade de proteger as pessoas e as empresas mais afetadas. Várias medidas devem ser concertadas, incluindo o deferimento do pagamento de impostos e o apoio à liquidez das empresas, que pode reduzir o risco de falências.

São ainda abordadas as consequências da pandemia a nível económico e de finanças públicas, bem como da sustentabilidade das dívidas públicas.

OCDE - SME policy responses [Em linha] : Paris : OECD, 2020. [Consult. 16 maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130522&img=16009&save=true>>

Resumo: As Micro Pequenas e Médias Empresas estão no centro da crise económica provocada pelas medidas impostas pela contenção da pandemia do COVID-19, mais até do que durante a crise financeira de 2008. A crise atual afetou desproporcionalmente estas empresas e revelou a sua vulnerabilidade, em particular no que diz respeito à liquidez, com um sério risco de que mais de 50% das PME não sobrevivam nos próximos meses. Um colapso generalizado das PME representaria uma queda de 60-70% do emprego na OCDE e poderia ter um forte impacto nas economias nacionais e nas perspectivas de crescimento global e, até, no setor financeiro. De acordo com o presente documento, os governos reconheceram as circunstâncias específicas das PME, adotando medidas para apoiá-las. Contudo, ainda é cedo para se proceder a uma avaliação das medidas tomadas pelos diferentes países.

Neste trabalho são analisadas as medidas aprovadas e implementadas em diversos países, designadamente o adiamento do pagamento de impostos e das contribuições para a segurança social. Verificou-se que existem amplas variações no âmbito de tais medidas, nomeadamente no que diz respeito ao IVA, impostos locais, sobre a propriedade e sobre o rendimento. O estímulo fiscal de tais medidas não tem precedentes, em muitos países. Para aumentar a resiliência a longo prazo das PME, bem como o seu potencial de crescimento após a crise, é importante que as respostas dos países à pandemia incluam políticas estruturais.

OCDE - **Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis** [Em linha] : **strengthening confidence and resilience**. [S. l.] : OECD, 2020. [Consult. 15 maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130402&img=15679&save=true>>

Resumo: Este relatório refere como a política tributária pode ajudar os governos a lidar com a crise do COVID-19. O relatório conclui que os governos tomaram medidas decisivas para conter e mitigar a propagação do vírus e para limitar os impactos adversos sobre seus cidadãos e suas economias. Com essas medidas, os países estão a ajudar as empresas a sobreviver, apoiando as famílias e ajudando a preservar o emprego. Contudo, são necessárias ações adicionais, com medidas mais amplas e mais fortes, designadamente na área fiscal. Nesse contexto, a colaboração multilateral será vital para a recuperação e o fortalecimento da resiliência da economia global a choques futuros. As finanças públicas precisarão eventualmente de ser restauradas. Todas as opções devem ser exploradas, incluindo a reformulação de ferramentas antigas, a introdução de novas e o reforço dos esforços para enfrentar os desafios tributários internacionais impostos pela digitalização da economia.

URÍA MENEDEZ- PROENÇA DE CARVALHO - **Guia de questões jurídicas relativas à crise sanitária COVID-19** [Em linha]. [Lisboa] : Uría Menéndez - Proença de Carvalho, 2020. [Consult. 17 maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130523&img=16010&save=true>>

Resumo: o presente guia surgiu na sequência da pandemia do COVID -19 e das suas implicações nos diversos setores da sociedade. Com este guia pretendeu-se abordar, «numa perspetiva prática e não exaustiva, algumas questões jurídicas (de natureza civil, comercial, processual, administrativa, laboral e fiscal, entre outras), que os agentes económicos devem ter em conta perante as atuais circunstâncias, nomeadamente em face das medidas excecionais que vigorarão em Portugal durante a situação de calamidade.»



No âmbito da matéria do presente projeto de lei, salientamos as implicações em matéria de direito fiscal, procedimento e processo tributário (p. 66 a 75).