Parecer

Proposta de Lei n.º 73/XIV/2ª (GOV)

Habilita o acesso a dados por parte de entidades públicas para a confirmação de requisitos de acesso ao "Programa Apoiar".

Autor: Deputado
João Gonçalves Pereira

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

A Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV) deu entrada a 12 de fevereiro de 2021. Foi admitida a 15 de fevereiro e anunciada em sessão plenária a dia 18 de fevereiro de 2021.

A discussão em sessão plenária encontra-se agendada para o dia 25 de fevereiro de 2021.

- **Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV)**

A Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), da iniciativa do Governo, propõe- habilitar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a aceder e tratar os dados dos contribuintes considerados indispensáveis para a validação dos requisitos de acesso a apoios específicos criados no âmbito do Sistema de Incentivos à Liquidez, designado por «PROGRAMA APOIAR», cujo regulamento consta do anexo à Portaria n.º 271- A/2020, de 24 de novembro.

A iniciativa identifica a necessidade de habilitar as referidas entidades com informações contributivas especificas surgiu com a Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, a qual alterou a regulamentação do «PROGRAMA APOIAR», aditando ao Regulamento ora em causa o sistema de apoio «APOIAR RENDAS», com vista a complementar as soluções legislativas já existentes em matéria de apoio ao pagamento de rendas não habitacionais por operadores económicos que desenvolvam a sua atividade económica em setores particularmente afetados pelas medidas restritivas de combate à pandemia COVID-19.

Sucede que de entre os diversos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR RENDAS», elencados no n.º 1 do art.º 13.º-B da já referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, consta, para o que ora releva, o seguinte:
«(...)
b) Desenvolver atividade económica principal, nos termos da definição constante na alínea a) do artigo 2.º, inserida na lista de CAE prevista no anexo A, e encontrar-se em atividade;

c) Ser arrendatário num contrato de arrendamento para fins não habitacionais, comunicado no Portal das Finanças, com início em data anterior a 13 de março de 2020 e relativamente ao qual, à data da candidatura, não exista ou seja ineficaz qualquer causa de cessação do contrato;
(...)

h) Declarar uma diminuição da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face ao ano anterior, ou, no caso de empresas que iniciaram atividade no ano de 2019, declarar uma diminuição da faturação média mensal comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face à média mensal do período de atividade decorrido até 29 de fevereiro de 2020, considerando apenas os meses civis completos;

(...)

j) Ter a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social, a verificar até ao momento da confirmação do termo de aceitação.»

Por sua vez, consagra o n.º 3 do mesmo preceito legal que «Para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas b), c), h) e j) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, I. P., a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Na exposição de motivos desta iniciativa, os proponentes propõem permitir à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. aceder a dados contributivos específicos declarados à AT pelos candidatos ao sistema «APOIAR RENDAS», indispensáveis à validação do preenchimento dos requisitos específicos de acesso aos apoios concedidos por este sistema.

a) Antecedentes legislativos

A regulação das relações jurídico-tributárias consagradas através da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual, prevê no seu artigo 64.º os termos de confidencialidade a que os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados, sendo que a cessação do referido dever de sigilo pode ocorrer em casos de «cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes» .

Em consonância com este princípio, também o Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto 3, na sua redação atual, refere no n.º 1 do seu artigo 6.º que «os dados pessoais comunicados à AT nos termos do artigo 3.º estão abrangidos pelo dever de confidencialidade previsto no artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 298/98, de 17 de dezembro,

e apenas podem ser utilizados para as finalidades previstas no presente diploma». Os elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA, bem como os elementos dos documentos que possibilitem a conferência de mercadorias ou de prestações de serviços e recibos, podem ser efetuados através das vias previstas no n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, respetivamente:

a) Por transmissão eletrónica de dados em tempo real;
b) Por transmissão eletrónica de dados, mediante remessa de ficheiros normalizado estruturado com base no ficheiro SAF-T (PT), criado pela Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março 5, na sua redação atual;
c) Por inserção direta no Portal das Finanças;
d) Por outra via eletrónica, nos termos a definir por portaria do Ministro das Finanças».

Na decorrência da resposta à crise de saúde pública causada pelo vírus SARS-CoV-2 e no contexto da adoção de medidas excecionais que conciliem o combate à pandemia com o apoio social e económico, verificou-se o desenvolvimento de instrumentos para apoio das empresas para suporte dos seus custos de funcionamento, mitigando por esta via os resultados negativos sobre a sua faturação e possibilitando a subsistência face aos compromissos de curto prazo.

Neste âmbito, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, foram aprovadas um conjunto de medidas com vista ao apoio, entre outras áreas, à tesouraria de empresas e à manutenção dos postos de trabalho, tendo-se determinado que a liquidação dos incentivos deverá ocorrer no mais curto espaço de tempo possível após os pedidos de pagamento (extensivo a pedidos de saldos) apresentados, podendo estes ser efetuados, no limite, a título de adiantamento, sendo posteriormente regularizados com o apuramento do incentivo a pagar pelo organismo intermédio/organismo pagador sem qualquer formalidade para os beneficiários.

O referido procedimento resultou na publicação do Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março, tendo este diploma alterado o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro 8 (redação atual). Releva ainda para efeitos da matéria em apreço, entre outros diplomas, o Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, assim como o apoio extraordinário à retoma progressiva, criado através do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na sua redação atual.

Com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro, que «aprova um conjunto de medidas destinadas às empresas no âmbito da pandemia da doença CVID-19», verificou-se a definição de novos instrumentos de apoio à situação de tesouraria das empresas, no sentido de garantir apoios imediatos à liquidez, eficiência operacional e à saúde financeira de curto prazo, tendo sido regulamentados através das Portarias n.ºs 271-A/2020, de 24 de novembro, 15-B/2021, de 15 de janeiro e 19/2021, de 22 de janeiro. É neste contexto que surge o Programa APOIAR, criado no âmbito do «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19», um Sistema de Incentivo à Liquidez, que inclui as medidas «APOIAR-PT» e «APOIAR RESTAURAÇÃO», cujo regulamento foi aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro (redação atual), tendo este sido recebido parecer favorável pela Comissão Técnica dos Sistemas de Incentivos, pela Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro.

No âmbito do Regulamento do Programa APOIAR, refere o seu n.º 3 do artigo 1.º que este «...visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade económica das empresas de menor dimensão decorrentes das medidas de proteção da saúde pública associadas à pandemia COVID-19, promovendo o apoio à liquidez, à eficiência operacional, à manutenção de emprego e à saúde financeira de curto prazo destas empresas» (redação posteriormente alterada). Os procedimentos de análise, seleção e decisão de candidatos constam do artigo 5.º do referido regulamento, sendo a avaliação das candidaturas com base nos critérios de elegibilidade e condições de acesso previstos nos artigos 7.º e 11.º (redação posterior adita para este efeito os artigos 13.º-B e 13.º- F, adiante detalhados), sendo de relevar os seguintes contextos:

- No n.º 3 do artigo 7.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR.PT, respetivamente, «para efeitos de comprovação da condição prevista nas alíneas b), g) e j) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (AD&C, I. P.) a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;
- No n.º 3 do artigo 11.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR, respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas b), j), k) e m) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, I. P., a proceder à verificação da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como

à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Importa referir que a AD&C, I.P., na decorrência do contexto pandémico e em face da necessidade da operacionalização das medidas criadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, viu revistos os procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivo às Empresas, no domínio da Competitividade e internacionalização, através do Despacho n.º 4777/2020, de 21 de abril.

Já no contexto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, de 30 de dezembro, que «aprova um conjunto de novas medidas destinadas às empresas e ao emprego no âmbito da pandemia da doença COVID-19», para efeitos da matéria em apreço, cumpre referir os seguintes considerandos:

- Os apoios diretos sob a forma de subsídios destinados a fazer face a custos com rendas não habitacionais de micro, pequenas e médias empresas que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19, com o intuito de garantir apoios imediato à liquidez, eficiência operacional e saúde financeira de curto prazo, bem como apoios diretos ao arrendamento não habitacional, previstas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do diploma;
- A determinação do alargamento do apoio à tesouraria sob a forma de subsídio a fundo perdido aprovado pelo n.º 1 do diploma e regulamentado pela Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

Para este efeito, a referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, alterada pela Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, referencia o financiamento exclusivamente efetuado através de fundos europeus, ao abrigo da flexibilidade introduzida pela iniciativa CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), pese embora o apoio ao financiamento do fundo de maneio de pequenas e médias empresas (PMEs), como medida temporária de resposta à crise pandémica, não ter visto flexibilizados os mecanismos de controlo da aplicação dos fundos, nomeadamente no que concerne aos requisitos de elegibilidade dos beneficiários. A presente portaria visou incluir, entre os seus instrumentos, um complemento de soluções legislativas existentes no quadro de arrendamento para fins não habitacionais, através da introdução de um sistema de apoio, o «APOIAR RENDAS», com o intuito de atenuar os impactos das rendas ao nível dos custos fixos dos operadores económicos, através do pagamento de rendas não habitacionais devidas por empresas que atuem nos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia COVID-19, sistema aprovado pela

já mencionada Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro, e alterado pela Deliberação n.º 1/2021, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 15 de janeiro de 2021.

Em função da extensão de tipologias de apoios constantes nos termos da Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, cumpre fazer referência aos critérios de elegibilidade e condições de acesso constantes nos artigos 13.º-B e 13.º-F, no quadro da temática em apreço, onde podemos relevar:

- Os termos do n.º 3 do artigo 13.º-B, aplicável aos critérios dos beneficiários e condições de acesso ao "APOIAR RENDAS", respetivamente «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas b), c), h) e j) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, I. P., a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;
- Nos termos do artigo 13.º-F, aplicável aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao "APOIAR + SIMPLES", respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas b), d) e g) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, I. P. a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Para o enquadramento da verificação, por parte da AD&C, I.P., da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura decorrente da iniciativa legislativa em apreço, cumpre fazer menção ao enquadramento legal constante nos seguintes diplomas:

- A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que «aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro», na sua redação atual;
- A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril, relativo à proteção

das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à circulação de dados;

- A Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que «aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016»; e

- O Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que determina a definição dos procedimentos a adotar no que se refere à submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade», nomeadamente no que concerne ao reforço das garantias dos contribuintes no que concerne à salvaguarda de informação.

b) Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa que, em anteriores legislaturas, tenha versado sobre matéria idêntica ou conexa.

c) Iniciativas Legislativas e Petições Pendentes Sobre Matéria Conexa

Da consulta efetuada à base de dados da atividade parlamentar, não se apurou a existência de mais nenhuma iniciativa nem petição pendente sobre esta matéria.

d) Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Atendendo à matéria em apreço, considera-se altamente profícuo promover à solicitação de parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD).

De igual modo, também se julga ser pertinente a solicitação de parecer à AT considerando, especialmente, o dever de confidencialidade consagrado no artigo 64.º da Lei Geral Tributária.

e) Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea

d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, 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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. Dispõe ainda, no n.º 2, que no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo.

Não obstante, o Governo, na exposição de motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei observa o limite à admissão das iniciativas estabelecido no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecendo não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A proposta de lei é subscrita pelo Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 11 de fevereiro de 2021, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Assim cumpre assinalar que a proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, por razões de informação e de segurança jurídicas, sugere-se que seja evidenciado o conteúdo material da iniciativa mediante a concretização do tipo de dados objeto de tratamento, referenciando a reciprocidade de transmissão, por exemplo, de acordo com a seguinte sugestão:
Partilha de dados com relevância fiscal entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito do Programa Apoiar Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo 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 formulário.
A previsão de início de vigência da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, de acordo com o artigo 3.º, mostra-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».
Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da lei formulário.

f) Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Tendo presente a informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

g) Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento, pelo proponente, das fichas de avaliação prévia de impacto de género da Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), que é de «elaboração facultativa» [cf. n.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto do n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º, n.º 1 do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação é de

PARECER

Que a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), encontra-se em condições constitucionais e regimentais para ser debatida na generalidade, em Plenário;

Palácio de S. Bento, 24 de fevereiro de 2021.

O Deputado autor do Parecer

(João Gonçalves Pereira)

O Presidente da Comissão

(Pedro Coimbra)

PARTE IV – ANEXOS

- Nota Técnica