

Projeto de Lei n.º 347/XIV/1.ª (PCP)

Cria o apoio ao rendimento de microempresários e empresários em nome individual no contexto da resposta à epidemia de COVID 19

Data de admissão: 30 de abril de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.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**

Elaborado por: Luís Marques e Elodie Rocha (DAC), Belchior Lourenço (DILP),

José Filipe Sousa (DAPLEN)

Data: 25 de maio de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade assegurar que, no atual contexto de pandemia de COVID-19, os microempresários e empresários em nome individual, que se encontrem em situação de crise empresarial, sejam abrangidos por um montante mínimo de apoio mensal ao rendimento a conceder no valor correspondente ao Indexante de Apoios Sociais (IAS).

O presente projeto de lei determina que a atribuição do apoio previsto é da responsabilidade do IAPMEI, I.P. - Agência para a Competitividade e Inovação, sendo financiado pelo Orçamento de Estado, sem prejuízo do recurso a verbas dos Fundos Estruturais e de Investimento ou de outras formas de financiamento aplicáveis às medidas de apoio às empresas no âmbito da resposta à epidemia de COVID-19.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa é referido que é indispensável dar uma resposta imediata à grave situação económica, financeira e social com que se deparam milhares de micro, pequenos e médios empresários, decorrente dos constrangimentos ou impossibilidade em gerar rendimentos, no quadro das decisões oficiais de suspensão ou limitação das suas atividades económicas. É mencionado que muitos dos referidos empresários, por não estarem abrangidos pelas medidas de apoio COVID-19 já implementadas ou por não terem direito a um subsídio de desemprego, encontram-se desprovidos de acesso a qualquer rendimento regular para a sua sobrevivência e das suas famílias.

- **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 \(Constituição\)](#), através do [Decreto do](#)

[Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#)¹, com as renovações decorrentes através do [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril](#)² e do [Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril](#)³. O Estado de Emergência foi regulamentado através do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#)⁴, do [Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril](#)⁵, 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](#)⁶, 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”. Em função da situação pandémica, foram tomadas um conjunto significativo de medidas excecionais de apoio ao rendimento de famílias e empresas, 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 âmbito do conjunto de medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, verificou-se um conjunto de restrições às atividades económicas que decorreram das medidas previstas no [Decreto-Lei n.º 10-](#)

¹ “Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública”.

² “Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública”.

³ “Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública”.

⁴ “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](#).

⁵ “Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República”.

⁶ “Declara a situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”.

[A/2020, de 13 de março](#)⁷, que “estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19” ([versão consolidada](#)). Da aplicação de um conjunto significativo de restrições de acesso ao público a diversas atividades económicas, decorreu conseqüentemente o desenho de apoios de caráter excecional aos trabalhadores e empresas, nomeadamente ao nível do apoio ao rendimento, dos quais podemos elencar os seguintes:

Para a tipologia de apoio à família para trabalhadores por conta de outrem ([artigo 23.º](#))⁸:

- Direito a um apoio excecional mensal, ou proporcional, correspondentes a dois terços da sua remuneração base, com um limite mínimo equivalente a uma remuneração mínima mensal (RMMG) e um limite máximo de 3 RMMG's;
- O direito ao apoio previsto não pode ser aplicável a ambos os progenitores, independentemente do número de filhos ou dependentes a cargo;
- O Direito a um apoio excecional, nos casos dos trabalhadores do serviço doméstico, correspondente a dois terços da remuneração registada no mês de janeiro de 2020.

Para a tipologia de apoio à família para trabalhadores independentes ([Artigo 24.º](#))⁹:

- Direito a um apoio excecional mensal, ou proporcional, com um limite mínimo de um IAS e um limite máximo de 2,5 IAS, não podendo exceder o montante da remuneração registada como base de incidência contributiva, sendo ainda objeto

⁷ Diploma retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11-B/2020, de 16 de março](#) e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril](#), pela [Lei n.º 5/2020, de 10 de abril](#), pelo [Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril](#), pelo [Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 6 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20-D/2020, de 12 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20-H/2020, de 14 de maio](#) e pelo [Decreto-Lei n.º 22/2020, de 16 de maio](#).

⁸ O presente artigo verificou alterações através do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril](#).

⁹ O presente artigo verificou alterações através do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril](#) e do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril](#).

de declaração trimestral de rendimentos e sujeito à correspondente contribuição social;

- O apoio previsto é atribuído de forma automática, mediante o cumprimento de determinados critérios, não podendo ser aplicável a ambos os progenitores, independentemente do número de filhos ou dependentes a cargo.

Para trabalhadores do regime de proteção social convergente, conforme consta do [artigo 25.º](#) (“Trabalhadores do regime de proteção social convergente”), aplicam-se metodologias similares às previstas no Capítulo VIII (“Medidas de proteção social na doença e na parentalidade”) do diploma, com as necessárias adaptações.

No caso específico das medidas de apoio aplicáveis aos trabalhadores independentes, importa também referir o capítulo IX (“Medidas de apoio aos trabalhadores independentes”), nomeadamente ao nível de:

- Apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente ([Artigo 26.º](#))¹⁰, que resulta no direito previsto no n.º 3 deste artigo, “de um apoio financeiro com duração de um mês, prorrogável mensalmente, até um máximo de seis”, correspondente a:
 - “Ao valor da remuneração registada com base de incidência contributiva, com o limite máximo do valor de um IAS, nas situações em que o valor da remuneração registada como base de incidência é inferior a 1,5 IAS;
 - A dois terços do valor da remuneração registada como base de incidência contributiva, com o limite máximo do valor da RMMG, nas situações em que o valor da remuneração registada é superior ou igual a 1,5 IAS”;
 - O apoio deverá ser mesmo pago a partir do mês seguinte à apresentação do requerimento;
 - O apoio financeiro aplica-se também a sócios gerentes das sociedades por quotas e membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes, com as ressalvas previstas no n.º 6;

¹⁰ Alterado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril e do artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 20-F/2020, de 7 de maio](#).

- Referência para o facto do montante de apoio financeiro, nos termos do artigo 26.º, ter como limite mínimo, o valor correspondente a 50% do valor do IAS.
- Diferimento do pagamento de contribuições ([artigo 27.º](#))¹¹, assim como a possibilidade do pagamento diferido das contribuições ([Artigo 28.º](#)).
- Direito a um apoio financeiro, enquanto medida extraordinária de incentivo à atividade profissional ([artigo 28.º-A](#))¹², com duração de um mês, prorrogável mensalmente até um máximo de 3 meses, correspondente ao valor calculado nos termos do n.º 1 do [artigo 162.º](#) do [Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social](#), aprovado em anexo à [Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro](#), na sua [redação atual](#), tendo como limite máximo metade do valor do IAS, e como limite mínimo, o menor valor de base de incidência contributiva mínima.

Em paralelo com o diploma previamente apresentado foi também aprovada a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março](#)¹³, que “aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19”, pelo que, para efeitos de análise da matéria em apreço, cumpre referir o seguinte:

- No âmbito do seu n.º 6, para efeitos do desenho de seguros de crédito à exportação com garantias de Estado, para apoio à diversificação de clientes, aplicável aos setores metalúrgicos, metalomecânico, moldes, obras no exterior, e outros fornecimentos;
- No âmbito dos seus n.ºs 11 e 12, relativamente à promoção de um apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho, verificando a aplicação do apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial com direito a uma compensação retributiva

¹¹ Alterado pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio.

¹² Artigo 28.º-A – “Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional”, aditado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio.

¹³ Diploma alterado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020, de 23 de março](#), que “alarga o diferimento de prestações vincendas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional ou no Portugal 2020 e todas as empresas, devido à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19”.

análoga a um regime de *lay-off* simplificado, onde os trabalhadores auferem, no mínimo, uma remuneração ilíquida mensal de dois terços, até um limite máximo de três remunerações mínimas mensais garantidas, pelo período de um mês prorrogável mensalmente após avaliação, até um limite de seis meses;

- Ainda no âmbito dos n.ºs 11 e 12, relativamente à promoção de um apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial com formação com direito a uma compensação retributiva análoga a um regime de *lay-off* simplificado, através da implementação de uma bolsa de formação, no valor de 30% do IAS;
- No âmbito do n.º 13, relativamente à criação de um apoio extraordinário no valor de 50% da remuneração do trabalhador até ao limite da RMMG, acrescida do custo da formação, para as situações dos trabalhadores sem ocupação em atividades produtivas por períodos consideráveis;
- Ainda no âmbito do n.º 13, relativamente à criação de um incentivo financeiro extraordinário para assegurar a fase de normalização da atividade e que visa apoiar as empresas, com um apoio de duração prevista de um mês e com o limite máximo unitário de uma RMMG.

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) acima identificada foi regulamentada pelo [Despacho n.º 3301-C/2020, de 15 de março](#)¹⁴, pela [Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março](#)¹⁵, pelo [Despacho n.º 3651/2020, de 24 de março](#)¹⁶, pelo [Decreto-Lei n.º 10-](#)

¹⁴ “Adota medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, ao nível dos serviços de atendimento aos cidadãos e empresas, incluindo os serviços consulares fora do território nacional, no âmbito do combate ao surto do vírus COVID-19”.

¹⁵ “Define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios imediatos de caráter extraordinário, temporário e transitório, destinados aos trabalhadores e empregadores afetados pelo surto do vírus COVID-19, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial”.

¹⁶ “Adota medidas extraordinárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus – COVID-19, no âmbito do Programa Operacional Mar 2020”.

[G/2020, de 26 de março](#)¹⁷ e pela [Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril](#)¹⁸. Destes diplomas que regulamentam a RCM, releva para a presente análise a [Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março](#), que “define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios imediatos de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados aos trabalhadores e empregadores afetados pelo surto do vírus COVID-19, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial”, diploma retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11-C/2020, de 16 de março](#) e alterado pela [Portaria n.º 76-B/2020, de 18 de março](#)¹⁹. Esta portaria, ao resultar da conciliação das medidas decorrentes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, cuja base de ação decorre da metodologia de ação prevista no [Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro](#)²⁰, permite a regulamentação de 4 tipos de medidas extraordinárias de apoio imediato aos trabalhadores e às empresas, respetivamente:

- Apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial, com ou sem formação;
- Criação de plano extraordinário de formação;
- Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora, e
- Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa.

Em função da tipologia de apoios acima identificada, tais medidas tinham como âmbito, definido nos termos do artigo 2.º da portaria (“Âmbito”) os seguintes destinatários:

¹⁷ “Estabelece uma medida excecional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19”.

¹⁸ “Define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao setor social e solidário, em razão da situação epidemiológica do novo coronavírus – COVID-19, tendo em vista apoiar as instituições particulares de solidariedade social, organizações não-governamentais das pessoas com deficiência e equiparadas no funcionamento de respostas sociais”.

¹⁹ Alteração à Portaria n.º 71-A/2020.

²⁰ “Define os objetivos e os princípios da política de emprego e regula a concessão, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o financiamento dos respetivos programas e medidas”.

- Empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do setor social, e trabalhadores ao seu serviço;
- As demais situações de encerramento temporário ou diminuição temporária da atividade da empresa ocorridas no período de vigência da portaria e que seja consequência da situação de crise empresarial;
- Os trabalhadores e empresas não abrangidos nas situações acima identificadas, são enquadrados no contexto da [Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro](#), que aprova a revisão do Código de Trabalho, na sua [versão consolidada, artigo 309.º](#)²¹, n.º1, alínea a)²².

A Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março foi posteriormente revogada pelo [Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março](#), que “estabelece uma medida adicional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19”, onde, em função dos desenvolvimentos da crise pandémica, se alargou as medidas previstas naquela portaria, tendo definido e regulamentado os apoios financeiros aos trabalhadores e às empresas. Relativamente ao âmbito deste diploma, conforme previsto no seu artigo 2.º (Âmbito), é aplicável “(...) aos empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do setor social, e trabalhadores ao seu serviço, afetados pela pandemia da COVID-19 e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial., mediante requerimento eletrónico apresentado pela entidade empregadora junto dos serviços da Segurança Social.”

A apoio previsto nos termos deste diploma, conforme descrito nos termos do artigo 5.º (“Apoio extraordinário de contrato de trabalho em situação de crise empresarial”), “(...) reveste a forma de um apoio financeiro, por trabalhador, atribuído à empresa nos termos do n.º 4 do [artigo 305.º](#) do Código do Trabalho e destinado, exclusivamente, ao

²¹ Retribuição durante o encerramento ou a diminuição da atividade.

²² “1 – Em caso de encerramento temporário ou diminuição temporária de actividade de empresa ou estabelecimento que não respeite a situação de crise empresarial, o trabalhador tem direito a:

- a) Sendo devido a caso fortuito ou de força maior, 75% da retribuição;
(...)”

pagamento de remunerações”, sendo o mesmo “(...) cumulável com um plano de formação aprovado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), ao qual acresce uma bolsa nos mesmos termos do previsto no n.º 5 do artigo 305.º do Código do Trabalho.”

O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março verificou posteriormente alterações decorrentes do [Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril](#), que “estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19,” sendo que importa ressaltar, nos termos da matéria em apreço, as alterações aos artigos 24.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, elementos já aqui abordados, assim como a sua regulamentação nos termos da [Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril](#), que “regulamenta os procedimentos de atribuição dos apoios excecionais de apoio à família, dos apoios extraordinários à redução da atividade económica de trabalhador independente e à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, do diferimento das contribuições dos trabalhadores independentes e do reconhecimento do direito à prorrogação de prestações do sistema de segurança social.”

Relativamente ao [Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março](#), que “estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social”, bem como “um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”, diploma alterado pela [Lei n.º 8/2020, de 10 de abril](#)²³, na sua [versão consolidada](#), para efeitos da análise da matéria em apreço, cumpre referir o seguinte:

- Decorrente do objeto do diploma definido no [artigo 1.º](#) (“Objeto e âmbito”), as medidas preconizadas são dirigidas às famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social, associações sem fins lucrativos e demais entidades da economia social;

²³ “Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.”

- No âmbito do [artigo 2.º](#) (“Entidades beneficiárias”), identificam-se os critérios cumulativos pelos quais os agentes económicos podem aceder às medidas previstas no diploma, sendo de salientar os seguintes critérios:
 - De acordo com o n.º 1, alínea b), empresas “(...) classificadas como microempresas, pequenas ou médias empresas de acordo com a [Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003](#)”;
 - De acordo com o n.º 2, alínea e), “(...) trabalhadores elegíveis para o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente”, assim como “(...) os trabalhadores de entidades cujo estabelecimento ou atividade tenha sido objeto de encerramento determinado durante o período do estado de emergência, nos termos do artigo 7.º do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#)”;
 - De acordo com o n.º 3, alínea a), “(...) os empresários em nome individual, bem como as instituições particulares de solidariedade social, associações sem fins lucrativos e as demais entidades da economia social”, com as ressalvas previstas no diploma;
 - De acordo com o n.º 3, alínea b), “as demais empresas independentemente da sua dimensão”, com as ressalvas previstas no diploma.

Ainda para efeitos da matéria em apreço, no contexto específico do setor das pescas, cumpre fazer referência ao [Decreto-Lei n.º 15/2020, de 15 de abril](#), que “cria uma linha de crédito com juros bonificados dirigida aos operadores do setor da pesca”, em função do âmbito de acesso definido no seu artigo 2.º (“Condições de acesso”), dado ser aplicável a pessoas singulares e coletivas para efeito do acesso a linhas de crédito com juros bonificados. Ainda neste setor, e em função da matéria em apreço, relava também a referência ao [Decreto-Lei n.º 20-B/2020, de 6 de maio](#), que “estabelece um apoio extraordinário e temporário, a título de compensação salarial, aos profissionais da pesca, em resultado da pandemia da doença COVID-19”.

Para efeitos de acesso a apoios no âmbito da crise pandémica, importa também relevar a [Portaria n.º 95/2020, de 18 de abril](#), que “cria o Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva no contexto da COVID-19”, em função dos beneficiários identificados no Regulamento Específico para apoio ao Investimento na Produção de bens e serviços relevantes para a COVID-19”, publicado em anexo à portaria, onde se refere que “são

beneficiários as empresas (PME e grandes empresas) de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica” (Artigo 6.º).

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, se encontram pendentes as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 336/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - «Garante apoio social extraordinário aos gerentes das empresas»;

- [Projeto de Lei n.º 354/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - «Garante o apoio extraordinário ao rendimento dos micro empresários e trabalhadores em nome individual devido à redução da atividade económica pela epidemia de Covid-19»;

- [Projeto de Lei n.º 363/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - «Reforça a proteção dos sócios-gerentes das micro, pequenas e médias empresas (procede à 8.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, e à 2.ª alteração do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março)»;

- [Projeto de Lei n.º 349/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece a rede de contacto e apoio a microempresários e a empresários em nome individual para acesso às medidas de resposta à epidemia por COVID 19»;

- [Projeto de Lei n.º 351/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Garante o acesso das micro, pequenas e médias empresas e empresários em nome individual aos apoios públicos criados no âmbito da resposta ao surto epidémico de COVID 19».

Consultada a mesma base de dados, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, apenas se encontra pendente a seguinte petição:

- [Petição n.º 59/XIV/1.ª](#) - «Acesso dos sócios gerentes ao regime de *lay-off*».

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

Foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas, já concluídas, sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 305/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - «Cria mecanismos de proteção dos sócios-gerentes das micro, pequenas e médias empresas (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, e primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março)»;
- [Projeto de Lei n.º 318/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece medidas excecionais e temporárias de proteção social dos sócios-gerentes de micro e pequenas empresas em situação de crise empresarial e altera o regime de apoio social aos trabalhadores independentes previsto no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março»;
- [Projeto de Lei n.º 323/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - «Alarga os apoios aos sócios gerentes das micro e pequenas empresas que sejam simultaneamente trabalhadores da empresa»;
- [Projeto de Lei n.º 339/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) - «Reforça a proteção social aos gerentes das empresas comerciais»;
- [Projeto de Lei n.º 346/XIV/1.ª \(IL\)](#) - «Reforça o apoio social dos gerentes das empresas»;
- [Projeto de Lei n.º 357/XIV/1.ª \(BE\)](#) - «Medidas de emergência para as micro e pequenas empresas».

Consultada a mesma base de dados, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, apenas se encontra concluída a seguinte petição:

- o [Petição n.º 58/XIV/1.ª](#) - «Petição Urgente em matéria de Covid -19 - Medidas de apoio às empresas».

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido 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.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, exceto quanto ao 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. Com efeito, a iniciativa cria, nos termos do seu artigo 1.º, um regime excecional e temporário de apoio a microempresários e a empresários em nome individual, estabelecendo um mecanismo de apoio ao rendimento, financiado pelo Orçamento do Estado nos termos do seu artigo 4.º, e prevê, no artigo 8.º, que entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

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 Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) em conexão com a Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.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 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 - **«Cria o apoio ao rendimento de microempresários e empresários em nome individual no contexto da resposta à epidemia de COVID 19»** - 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 iniciava.

Assim, sugere-se a seguinte alteração ao seguinte título:

“Mecanismo de apoio ao rendimento de microempresários e empresários em nome individual no contexto da resposta à epidemia 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 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá *no dia seguinte ao da 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». A mesma disposição estabelece 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*.

Refere ainda a iniciativa no seu artigo 7.º que a mesma produz efeitos à data de 1 de abril, abrangendo os apoios ao rendimento decorrentes de perdas verificadas a partir do mês de março de 2020, inclusive.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 6.º da iniciativa prevê que cabe ao Governo proceder à sua regulamentação, não indicando prazo para a mesma.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Nos termos do disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 4.º e do n.º 2 do artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), o emprego e a proteção social são matérias que integram o leque de competências partilhadas não exclusivas, estabelecendo o artigo 151.º do TFUE que a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos que visam um nível de emprego elevado e duradouro, são como objetivos comuns da UE e dos Estados-Membros. A [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#) dispõe no seu artigo 34.º, sob a epígrafe *segurança social e assistência social*, que *a União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedam proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais*.

O [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) reafirma o empenho da UE em garantir melhores condições de vida e de trabalho na UE, com base em 20 princípios fundamentais estruturados em 3 categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas, no âmbito da qual são incentivados os [empresários e os trabalhadores por conta própria](#)²⁴, e a proteção e inclusão sociais.

²⁴ No seguimento da análise da iniciativa “Small Business Act” (SBA) de 2011, a Comunicação da Comissão sobre [Plano de Ação “Empreendedorismo 2020” Relançar o espírito empresarial na Europa](#) visa apoiar o empreendedorismo através do desenvolvimento do ensino e a formação no domínio do empreendedorismo, a criação de condições de um contexto empresarial propício e a promoção de uma cultura empresarial, favorecendo a emergência de uma nova geração de empreendedores.

O [Regulamento \(UE\) n.º 1296/2013](#)²⁵ relativo a um [Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social \(“EaSI”\)](#)²⁶ que consiste num programa global, para o período 2014-2020, que visa contribuir para a concretização da [Estratégia Europa 2020](#), através da prestação de apoio financeiro à promoção de um elevado nível de emprego de qualidade e sustentável, à garantia de uma proteção social adequada e condigna, ao combate à exclusão social e à pobreza e à melhoria das condições de trabalho.

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](#)²⁷, lançou uma [iniciativa de investimento](#) e um novo instrumento denominado SURE que visa contribuir para atenuar os riscos de desemprego e ajudar o funcionamento das empresas, assim como propôs a reorientação dos fundos estruturais disponíveis para resposta ao coronavírus.

O novo instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência – [SURE](#)²⁸ – prestará assistência financeira, sob a forma de empréstimos em condições favoráveis aos Estados-Membros, no montante máximo total de 100 mil milhões de euros, tendo em vista ajudar a cobrir os custos diretamente relacionados com a criação ou extensão de regimes nacionais de redução do tempo de

²⁵ Alterou a [Decisão n.º 283/2010/UE](#), de 25 de março de 2010, que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu “Progress” para o Emprego e a Inclusão Social, concebido pelo período de 4 anos (2010-2013).

²⁶ O EaSI reúne 3 programas da UE que, entre 2007 e 2013, foram geridos separadamente: o programa para o emprego e a solidariedade social - *Progress*, os Serviços de Emprego Europeus - EURES e o Instrumento de Microfinanciamento *Progress* e que agora constituem os seus 3 eixos.

²⁷ 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 alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia, de 13 de maio. Consequentemente foram aprovados [2 regimes de auxílios estatais portugueses](#).

²⁸ A [COM \(2020\) 139](#) com proposta de regulamento sobre o instrumento SURE foi objeto de escrutínio pela Assembleia da República – [Parecer CAE](#).

trabalho, bem como outras medidas semelhantes que tenham sido adotadas em prol dos trabalhadores por conta e contra o desemprego e a perda de rendimentos.

- **Enquadramento internacional**

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-19²⁹, e que se enquadram nos termos da [Comunicação 2020/C 91 I/01](#)³⁰, da Comissão Europeia. No âmbito do diploma acima apresentado, importa referir o disposto no seu [Capítulo III](#), relativo à garantia de liquidez para apoio à atividade económica no contexto da crise pandémica, com especial ênfase para os seguintes artigos:

- [Artículo 29](#) – Aprobación de una Línea para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación outorgada por entidades financieras e empresas y autónomos;
- [Artículo 31](#) – Línea extraordinária de cobertura aseguradora, sendo de relevar alguns dos beneficiários aos quais se aplicam, respetivamente, as empresas espanholas consideradas como PME's, nos termos previstos no Anexo I do [Regulamento \(EU\) 651/2014, da Comissão, de 14 de junho de 2014](#), que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º 108.º do Tratado.

Adicionalmente, cumpre referir o [Real Decreto 7/2020, de 12 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19³¹, nomeadamente ao nível do seu [Capítulo IV](#), referente a medidas de apoio financeiro

²⁹ Texto consolidado.

³⁰ Comunicação da Comissão, “Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19”.

³¹ Texto consolidado.

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. Ainda no contexto da matéria em apreço, referência para as informações disponibilizadas pelo [Ministerio de Hacienda](#), nomeadamente a [Información AEAT](#) relativa às medidas tributarias no contexto do COVID-19, assim como as listagens do [Ministerio de Industria, Comercio e Turismo](#) relativas a medidas específicas para [PME's](#) e [trabalhadores independentes](#).

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](#)³². As medidas de natureza fiscal decorrem 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](#).

³² *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.*

Outros países

Para efeitos da matéria analisada no âmbito da presente iniciativa legislativa cumpre destacar a síntese elaborada 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, a qual poderá ser consultada na seguinte [ligação](#).

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

Relativamente à [OCDE](#)³³, 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. Entre os países membros da OCDE existem grandes variações na dimensão dos seus pacotes fiscais, a maioria 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:

- O prolongamento dos prazos para apresentação das demonstrações financeiras;
- 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.

³³ Ver a propósito [OCDE – Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience \(2020\)](#)

Acresce ainda as observações desta instituição relativamente ao adiamento de pagamentos e cobranças de impostos, por exemplo, afirmando que podem estar sujeitas a abuso e fraude se não forem administradas com cuidado. Isso pode incluir 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 fraudulentas³⁴.

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.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

A Comissão pode solicitar, se o entender pertinente, o contributo de confederações e associações de empresários de micro e pequenas empresas.

VI. Avaliação prévia de impacto

³⁴ 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.*

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a maioria 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 caso de aprovação, a presente iniciativa parece implicar encargos para o Orçamento do Estado, na medida em que determina o cancelamento e a reversão de um processo já concluído — a reprivatização indireta do capital social da TAP, SGPS, SA.

Contudo, os dados disponíveis não o permitem determinar ou quantificar os impactos das medidas previstas nesta iniciativa.