

“Prolongamento do Apoio à Retoma Progressiva da Atividade e criação do Apoio Simplificado às Microempresas”

(Documento distribuído pelo Governo em 23 de dezembro de 2020)

– Nota crítica da CIP –

Nota prévia

O Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, que cria o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial com redução temporária do período normal de trabalho, na redação em vigor, produz efeitos *“até ao dia 31 de dezembro de 2020”*.

Atempadamente, a CIP remeteu ao Governo um conjunto de propostas com vista à melhoria deste regime.

Assim, correspondendo a solicitação da Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, formulada na reunião da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), realizada no dia 11 de novembro de 2020, a CIP remeteu a este Ministério, **no passado dia 20 novembro de 2020**, via CES, o seu Contributo relativo às melhorias que é necessário introduzir no regime de Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade e outras medidas no âmbito sócio-laboral destinadas a potenciar a aplicação, operacionalização e eficácia deste regime, no pressuposto da sua prorrogação para próximo ano de 2021.

Para prevenir ou mitigar o aumento do número de falências e insolvências, a subida dos níveis de desemprego e o recurso, cada vez maior, ao regime de lay-off constante do Código do Trabalho, a CIP apresentou ao Governo, no dito Contributo, as linhas gerais de um regime de apoio à retoma progressiva de atividade das empresas (AERP), a vigorar durante 2021, de forma realista, pautado pela estabilidade, acessibilidade e simplicidade, que permita, com sustentação, assegurar a recuperação económica do tecido produtivo, controlando os níveis de desemprego através da preservação racional dos postos de trabalho que for possível assegurar e potenciando a criação de novos empregos.

Neste contexto, é à luz das propostas da CIP, vertidas no citado Contributo, que o documento em referência será analisado.

Para além das referidas linhas gerais de melhoria do AERP, a CIP apresentou, também, no mesmo Contributo, outras 4 medidas, no âmbito sócio-laboral, destinadas a potenciar a aplicação, operacionalização e eficácia deste regime de Apoio à Empresas e ao Emprego, a saber:

1. O restabelecimento do Banco de Horas Individual, em termos gerais (ou seja, para todos) e idênticos ao quadro que vigorou até à entrada em vigor da Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro;
2. A supressão dos limites ao número de revogações de contratos de trabalho por mútuo acordo com acesso ao subsídio de desemprego;
3. A manutenção, durante o ano de 2021, do atual valor do Salário Mínimo Nacional (€635,00);
4. A necessidade de criar mais flexibilidade na contratação.

Ora, quanto a estas medidas, das quais depende, incontornavelmente, muito do futuro das empresas no próximo ano de 2021, a CIP não obteve, até ao momento, qualquer resposta, com exceção daquela que se refere ao aumento do Salário Mínimo Nacional que o Governo já decidiu aumentar “*para os 665 euros (seiscentos e sessenta e cinco euros), com produção de efeitos no dia 1 de janeiro de 2021*” – cfr. ponto 1. do Comunicado do Conselho de Ministros, de 22 de dezembro de 2020.

Sem prejuízo do que assim fica dito, procede-se, seguidamente, a uma análise do documento que nos foi remetido no passado dia 23 de dezembro de 2020, no decurso da reunião da CPCS, realizada nesse mesmo dia.

I – Sobre o ponto “1. Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade”

Relativamente ao ponto em referência, o Governo propõe, no documento em apreço, 4 medidas. Vejamos cada uma delas:

1. “Prolongamento do Apoio à Retoma Progressiva até 30 de junho de 2021, numa lógica de progressiva normalização da atividade das empresas;”

Como dissemos no já citado Contributo da CIP, de 20.11.2020, face ao estado da situação pandémica cujas repercussões económicas e sociais ainda se encontram longe de poderem ser aquilatadas, **o regime tem de se prolongar, pelo menos, por todo o ano de 2021.**

Aliás, ganha foros de alguma provocação que estas medidas de apoio às empresas e ao emprego sejam objeto de publicação legislativa “à última da hora”, ou seja, no dia em que as medidas que se intenta alterar deixam de produzir efeitos – véspera do dia em que as alterações iniciam a respetiva produção de efeitos.

Não há gestão empresarial que não se ressinta de tamanha irracionalidade !

A gestão tem de saber antecipadamente com o que conta no futuro, com vista a, em tempo útil, aplicar medidas preventivas, por forma a manter a empresa e os postos de trabalho que dela dependem, o que tem sido obstaculizado – e muito – por esta forma de se legislar.

2. *“Dispensa parcial de 50% das contribuições para a segurança social, a cargo do empregador, calculada sobre o valor da compensação retributiva, entre 1 de janeiro e 30 junho de 2021 aplicável a Micro e PME’s;”*

Como também dissemos no referido Contributo da CIP, de 20.11.2020, **o regime deverá prever, expressamente, que, durante o período de aplicação da medida, a isenção da taxa social única (TSU) a cargo da entidade empregadora abrange todas as empresas, independentemente da sua dimensão, bem como toda e qualquer parcela retributiva ou compensatória recebida pelo trabalhador ou por membros de órgãos estatutários de pessoas coletivas, assim como os subsídios de férias e de Natal.**

A isenção total relativamente às contribuições das entidades empregadoras, prevista no artigo 11º do DL 10-G/2020, constituía forte incentivo à adesão ao regime de lay-off simplificação – tornando-se imprescindível voltar a esse quadro.

Por outro lado, também se revela fortemente criticável a **discriminação entre grandes empresas e PME’s, relativamente à isenção total e/ou dispensa parcial do pagamento de contribuições para a Segurança Social** – cfr. artigo 9º (isenção total e dispensa parcial do pagamento de contribuições para a segurança social) do DL 46-A/2020, na redação em vigor.

A CIP continua a entender que, para efeitos de isenção total e/ou dispensa parcial do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a discriminação entre o tipo de empresas pelo seu tamanho ou dimensão revela-se da maior nocividade, porquanto:

- Tal discriminação é sempre muito subjetiva, dado que os critérios utilizados, como o número de trabalhadores ou o volume de faturação, não servem para quantificar ou reparar prejuízos;
- Empresas há que podem ser muito grandes, mas que, com a pandemia ainda em curso, irão acumular prejuízos enormes, com perdas significativas de encomendas e das suas atividades;
- No espectro produtivo e empresarial, as grandes empresas não só têm muitos trabalhadores como contratam um grande volume serviços e fornecimentos a PME’s, as quais também empregam muitos trabalhadores;
- O estrangulamento das grandes empresas, a montante, refletir-se-á, necessariamente, nas PME’s, a jusante.

3. *“Pagamento de 100% da retribuição dos trabalhadores até ao limite 3 RMMG, sem esforço adicional das empresas;”*

Quanto a este particular, a CIP não formula especial reparo.

4. *“Os membros dos órgãos estatutários das empresas que exerçam funções de gerência, com registo de contribuições para a segurança social e com trabalhadores a seu cargo, passam a estar abrangidos pelo apoio;”*

Sempre deviam ter estado ao abrigo da medida, pelo que a proposta apenas peca por tardia.

Todavia, também é urgente prever, no âmbito de aplicação desta medida, os sócios-gerentes (membros de órgãos estatutários) que não têm trabalhadores a seu cargo, e que desenvolvem a sua atividade como Empresário em Nome Individual (ENI), independentemente do regime de contabilidade em que estão inscritos (regime simplificado ou contabilidade organizada), bem como os casos em que todos os trabalhadores da empresa sejam sócios-gerentes.

Em suma:

As linhas gerais do regime de apoio à retoma progressiva de atividade das empresas (AERP), a vigorar durante 2021, devem consistir no seguinte:

1. O regime tem de vigorar por todo ao ano de 2021.
2. No acesso a este regime, as empresas não terão de devolver quaisquer montantes já recebidos no âmbito do incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho, na sua redação atual, ou do apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na redação em vigor.
3. Para efeitos deste regime, o conceito de *“Situação de crise empresarial”* deverá compreender:
 - Automaticamente,
 - O encerramento total ou parcial da empresa ou estabelecimento, por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, das regiões autónomas ou municipal, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, relativamente ao estabelecimento ou empresa efetivamente encerrados e abrangendo os trabalhadores a estes diretamente afetos;

ou

- Mediante declaração do empregador conjuntamente com certidão do contabilista certificado da empresa que o ateste:
 - A paragem total ou uma inatividade parcial acima dos 10% da atividade da empresa ou estabelecimento, que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas, que possam ser documentalmente comprovadas;
 - A quebra de faturação igual ou superior a 20 % da faturação no período de 30 dias a que se refere o pedido inicial de apoio ou de prorrogação, com referência:
 - ✓ à média dos 60 dias anteriores aos 30 dias que precedem a apresentação do pedido; ou
 - ✓ face ao período homólogo de 2019; ou, ainda,
 - ✓ para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período.
- 4. Em termos procedimentais, o empregador comunica, por escrito, aos trabalhadores a respetiva decisão, indicando a duração previsível, ouvidos os delegados sindicais e comissões de trabalhadores, quando existam, e remetendo, de imediato, requerimento eletrónico ao serviço competente da área da segurança social acompanhado de declaração do empregador contendo a descrição sumária da situação de crise empresarial que o afeta e, quando necessário, de certidão do contabilista certificado da empresa que o ateste, bem como da listagem nominativa dos trabalhadores abrangidos e respetivo número de segurança social.
- 5. Prever expressamente que este regime pode ser pedido e aplicado por estabelecimento.
- 6. A duração de cada período de aplicação da medida deve ser flexível, podendo ser inferior ou superior a 1 (um) mês, a admissibilidade não ser afetada por eventuais interrupções, devendo ser atribuído ou prorrogável até 31 de dezembro de 2021.
- 7. Previsão expressa de que este regime e o regime do lay-off previsto no Código do Trabalho, continuarão a coexistir, podendo a empresa recorrer a um ou a outro em função da avaliação que ela própria faça da situação.
- 8. Prever expressamente que à aplicação deste regime pode suceder a aplicação do regime de lay-off previsto no Código do Trabalho, e vice-versa, sem hiatos.
- 9. O regime tem de contemplar, expressamente, as modalidades de suspensão do contrato de trabalho, redução do período normal de trabalho e trabalho a tempo completo.
- 10. Durante o período da respetiva aplicação, deve ficar expressamente prevista a possibilidade de alternar entre o regime da suspensão do contrato de trabalho, da redução do período normal de trabalho e trabalho a tempo completo, e vice-versa.

11. Enquanto a medida vigorar, qualquer empresa, desde que preencha um dos pressupostos de aplicação, pode aceder ao regime em qualquer momento, mesmo que, anteriormente, não se tenha prevalecido de qualquer regime de apoio.
12. Previsão expressa de que, durante o período de aplicação da medida, a isenção da taxa social única (TSU) a cargo da entidade empregadora abrange todas as empresas, independentemente da sua dimensão, bem como toda e qualquer parcela retributiva ou compensatória recebida pelo trabalhador ou por membros de órgãos estatutários de pessoas coletivas, assim como os subsídios de férias e de Natal.
13. Durante o período de aplicação da medida, a frequência de formação segundo plano aprovado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), confere direito a uma bolsa no valor de 70 % do indexante dos apoios sociais (IAS) por trabalhador abrangido, suportada pelo IEFP, I. P., destinada ao empregador, que tem direito ao montante equivalente a 30 % do IAS, e ao trabalhador, que tem direito ao montante equivalente a 40 % do IAS, e deve:
 - Ser implementado em articulação com o empregador, cabendo ao IEFP, I. P., a sua aprovação, podendo ser desenvolvido à distância, quando possível e as condições o permitam;
 - Contribuir para a melhoria das competências profissionais dos trabalhadores, sempre que possível aumentando o seu nível de qualificação, e contribuir para o aumento da competitividade da empresa;
 - Corresponder às modalidades de formação previstas no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações;
 - Ser implementado fora do horário de prestação efetiva de trabalho, desde que dentro do PNT.
14. Durante o período de aplicação da medida ou posteriormente, não deve ser impedido às empresas proceder à racionalização dos recursos humanos, ajustando-os à evolução verificável na respetiva atividade.

Questão:

Uma empresa que beneficiou do incentivo extraordinário à normalização da atividade durante qualquer mês de 2020, pode candidatar-se ao apoio à retoma progressiva da atividade logo no início de 2021 ?

Tal deve ficar expressamente previsto, mediante a flexibilização na cumulação/sequência dos Apoios, permitindo a possibilidade de desistir do incentivo extraordinário à normalização da atividade (sem devolução de quaisquer verbas recebidas ou benefícios usufruídos) para aceder ao apoio extraordinário à retoma progressiva durante o 2021.

II – Sobre o ponto “2. Plano de formação associado ao Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade”

No âmbito do ponto em referência, o Governo propõe, no documento em apreço, 5 “possibilidades”, a saber:

- “- Possibilidade de apresentar candidatura ao Plano de Formação correspondente ao mesmo número de meses em que a empresa está abrangida pelo Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade;*
- Possibilidade de apresentar uma candidatura por cada plano de formação (mensal) ou, alternativamente, uma candidatura única de Planos de Formação;*
- Possibilidade de deferimento de candidaturas ao Plano de Formação e do início da formação, antes do deferimento do Apoio à Retoma Progressiva da Atividade pela Segurança Social;*
- Pagamento de 85 % do valor aprovado em candidatura das empresas no início de execução da formação quando já exista deferimento da Segurança Social ou após a apresentação do comprovativo desse deferimento sendo o valor remanescente pago aquando da conclusão dos Planos de Formação;*
- Possibilidade de o Plano de Formação poder ser implementado de forma desfasada dos meses do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, desde que dentro do horário laboral.”*

Sobre este ponto, importa vincar três aspetos:

Em primeiro lugar, e como se viu, durante o período de aplicação da medida, a frequência de formação segundo plano aprovado pelo IEFP, I. P., deve obedecer à orientação vertida sob o ponto 13. das linhas gerais enunciados no item anterior da presente Nota Crítica.

Em segundo lugar, a formação também deve poder ocorrer em contexto de trabalho, por um período igual ao da retoma progressiva, para que a readaptação à normal atividade da empresa possa ser mais célere e eficaz.

Finalmente, deverá ser dada maior liberdade às empresas para escolherem as áreas de formação e os respetivos prestadores de serviços, em função das suas necessidades.

III – Sobre o ponto “3. Apoio Simplificado às Microempresas”

Sob o ponto em referência, o Governo verte, no documento em apreço, 5 aspetos, a saber:

- “- Criar um apoio específico para microempresas com quebra de faturação superior * ou superior a 25%;*

- *Destinado aos trabalhadores que tenham estado abrangidos pelo Apoio Extraordinário à Manutenção de Contrato de Trabalho em Empresa em Situação de Crise Empresarial (“lay-off” simplificado) ou, durante o ano de 2020, pelo Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade;*
- *Valor do apoio: O montante equivalente a duas RMMG por trabalhador abrangido pelo apoio, pago em duas tranches durante seis meses, pago pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.;*
- *Vigência do apoio: Até 30 de junho de 2021;*
- *O apoio não é cumulativo, em simultâneo e sequencialmente, com o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade durante o 1º semestre de 2021.”*

[*Nota sobre o sublinhado: Deve tratar-se de um lapso. A expressão correta é: “igual ou superior”]

Valem, aqui, *mutatis mutandis*, os reparos e cometários críticos formulados *supra*, na presente Nota Crítica, e no citado Contributo da CIP, de 22.11.2020, ou seja, devia ser um só regime, aplicável a todas as empresas, sem distinção.

Sem prejuízo dessa posição, o apoio em causa:

- Deve vigorar por todo o ano de 2021;
- Deve abranger todas as empresas, independentemente da sua dimensão;
- Deve ficar assegurado que as empresas que beneficiaram do Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial em 2020 (em qualquer uma das suas modalidades), podem recorrer a este novo mecanismo, sem necessidade de devolução de quaisquer montantes ou benefícios, seja a que título for;
- Deve ser atribuído com referência a todos os trabalhadores abrangidos, em determinado momento, pelo “Lay off simplificado” e/ou pelo Apoio à Retoma Progressiva, sem que seja introduzida uma forma de cálculo que determine a média mensal de trabalhadores (à semelhança do que sucede no Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial, o que complica os cálculos e reduz o montante do apoio);
- Deve prever a concessão de uma isenção de 50% da TSU a cargo da empresa, pelo período em que a mesma vigorar;
- Deve prever também os sócios-gerentes (membros de órgãos estatutários) que não têm trabalhadores a seu cargo, e que desenvolvem a sua atividade como Empresário em Nome Individual (ENI), independentemente do regime de contabilidade em que estão inscritos (regime simplificado ou contabilidade organizada), bem como os casos em que todos os trabalhadores da empresa sejam sócios-gerentes.