



PROVEDOR DE JUSTIÇA  
O Provedor-Adjunto

Sua Excelência  
A Secretária de Estado da Segurança Social  
Praça de Londres, 2  
1049-056 LISBOA

Por protocolo

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/17474

Q/2658/2016 (UT3)

14 OUT. 2016



*Assunto: Regime contributivo dos trabalhadores independentes, previsto no Código Contributivo do Sistema Previdencial de Segurança Social.*

O Provedor de Justiça tem recebido diversas queixas sobre o regime contributivo dos trabalhadores independentes (TI), aprovado pelo Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código Contributivo), o que tem motivado várias intervenções deste órgão do Estado ao longo dos últimos anos, quer junto do Instituto da Segurança Social, IP e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, quer junto do próprio Governo.

Entretanto, procedeu-se, por um lado, ao balanço dos resultados alcançados com essas intervenções, em particular quanto às questões suscitadas nos ofícios dirigidos ao então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social em 2013 e 2014<sup>1</sup>, e, por outro lado, ao levantamento de novas questões que foram surgindo e às quais não foi dada a melhor resposta por parte dos serviços aplicadores ou da própria lei.

---

<sup>1</sup> Cópias em anexo.

Verifica-se que algumas das preocupações e sugestões oportunamente formuladas pelo Provedor de Justiça vieram a ser acolhidas, quer no que concerne a alterações legislativas, quer no que diz respeito a alterações de procedimentos e ou de interpretações do Instituto da Segurança Social, IP na aplicação da lei.

De qualquer modo, foram entretanto identificadas não só situações concretas que ainda se encontram por regularizar, mas também casos de incorreta interpretação jurídica por parte dos serviços da segurança social, bem como preceitos legais que o legislador entendeu manter ou veio a consagrar, mas que conduzem a resultados práticos prejudiciais e injustos para os TI.

Sobre as questões que justificam, sobretudo, a regularização de situações concretas que estão pendentes nos serviços da segurança social ou a correção da interpretação que pelos mesmos está a ser feita das normas vigentes do Código Contributivo, legislação complementar e direito subsidiariamente aplicável, dirigi, nesta mesma data, um ofício ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

Porém, verificando que há questões que passam pela ponderação de eventuais alterações legislativas, permito-me solicitar a melhor atenção de Vossa Excelência para o seguinte:

*1 – Data de produção de efeitos da isenção contributiva para os trabalhadores independentes*

A data da produção de efeitos da base de incidência contributiva ocorre no mês seguinte ao da verificação dos factos, por força do disposto no artigo 60.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro.

Na sequência de uma queixa apresentada pela trabalhadora de um Município, que se encontrava a descontar para a CGA desde 1994 e à qual estava a ser exigido o pagamento de uma dívida de contribuições como TI por só ter requerido a isenção contributiva em 12/2011, o Provedor de Justiça questionou o então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social sobre o mérito desta norma, tendo sugerido a respetiva alteração no sentido de que a isenção se produzisse a partir da data da ocorrência dos factos.



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**  
O Provedor-Adjunto

Com efeito, foi argumentado que a vontade do legislador quando determina o benefício da isenção contributiva no artigo 157.º do Código é a de que não seja imposta aos TI uma sobreproteção social contra a sua vontade quando já estão devidamente protegidos por outro regime obrigatório de proteção social. Por outro lado, da evolução legislativa que este direito à isenção contributiva teve desde que o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, entrou em vigor, foi possível concluir que o legislador deixou de obrigar os TI ao pagamento inicial simultâneo de contribuições para os dois regimes pelos quais estava abrangido até poder beneficiar da isenção, para passar a poder beneficiar da mesma logo desde a data da verificação das condições para o efeito.

Na resposta ao Provedor de Justiça a respeito deste assunto, o então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social veio informar<sup>2</sup> que a alteração do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, se encontrava em fase final de aprovação e publicação.

Sucedem, porém, que até à presente data a referida alteração não foi concretizada, mantendo-se a produção de efeitos da isenção da obrigação contributiva a verificar-se no mês seguinte ao da verificação dos factos que a determinam, o que tem vindo a prejudicar TI que se queixam ao Provedor de Justiça e questionam o motivo pelo qual, estando em condições de beneficiar da isenção contributiva, ficam obrigados a contribuir por dois regimes diferentes durante o primeiro mês.

A este respeito sugere-se, por conseguinte, a concretização da alteração legislativa do artigo 60.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, no sentido de passar a determinar que os efeitos da isenção da obrigação contributiva se produzam sempre desde a data da ocorrência dos factos.

---

<sup>2</sup> Ofício com a referência n.º 1419, datado de 23/06/2014.

## *2 – Determinação da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes*

Uma questão que tem merecido a preocupação do Provedor de Justiça e a respeito da qual tem vindo a intervir ao longo dos anos é a da determinação da base de incidência contributiva dos TI.

Se antes da entrada em vigor do Código Contributivo este órgão do Estado chamou a atenção, entre outros, para o facto de os rendimentos destes trabalhadores serem sempre considerados no respetivo valor ilíquido, sem que se tivesse em conta que eles suportavam o custo da própria atividade, a verdade é que desde a vigência do mesmo Código não pôde deixar de ser salientada a iniquidade de um regime que impõe uma obrigatoriedade contributiva não correspondente aos rendimentos auferidos, em cada momento, pelos TI (antes baseada no montante por eles auferido cerca de dois anos antes) e os arrasta para situações de insubsistência e ou de dívida que não podem solver.

Na chamada de atenção formulada em 2013 junto do então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social o Provedor de Justiça apelou para que fosse feito um estudo sobre uma alternativa ao atual regime, aspiração que considerou possível tendo em conta os novos sistemas de informação e os avanços no cruzamento de dados entre a Segurança Social e a Administração Fiscal.

Porém, tal não foi totalmente concretizado, tendo sido apenas contempladas pelo então Executivo, na Lei do Orçamento do Estado para 2014, algumas alterações ao Código Contributivo. Assim, no n.º 1 do artigo 157.º passou a reconhecer-se na respetiva alínea d) a isenção da obrigação contributiva aos TI com rendimento relevante igual ou inferior a seis vezes o IAS, e no artigo 164.º foi prevista, por um lado, a possibilidade de escolha entre os dois escalões acima ou abaixo do do rendimento relevante e, por outro lado, a redução oficiosa da base de incidência contributiva aos TI com rendimento relevante abaixo de 12 vezes o valor do IAS.

Sucede que estas soluções não foram, de modo algum, suficientes para colmatar as dificuldades sentidas e vividas pelos TI que auferiram e ou auferem baixos rendimentos da res-



petiva atividade, conforme o Provedor de Justiça constata nas queixas que tem vindo a receber.

Multiplicam-se as situações como a de um TI que auferir 100,00€ por mês e tem uma obrigação contributiva mensal de 62,04€ por não poder beneficiar da isenção da obrigação contributiva, ou a daquele que no ano de 2014 auferiu um rendimento anual de 1647,50€ e, por ter de escolher entre satisfazer as suas necessidades básicas ou cumprir a obrigação contributiva, optou pela primeira, vindo-se agora com um processo executivo contra si instaurado por uma dívida de contribuições que não pode pagar.

Mas a verdade é que situações como estas se verificavam já desde o anterior regime, sendo vários os casos objeto de queixa ao Provedor de Justiça de TI que, não obstante terem tido rendimentos muito baixos ou mesmo nulos em determinados anos, se viram com obrigação contributiva durante os mesmos e veem agora ser cobrada coercivamente uma dívida sem possibilidade de a liquidar.

É certo que o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, determinava a obrigatoriedade contributiva apenas depois de o TI ficar abrangido pelo âmbito pessoal do regime (ou seja, depois de os seus rendimentos líquidos, num determinado ano, ultrapassarem o valor de seis vezes o IAS) e permitia, depois disso, que fosse requerida a redução da base de incidência quando os rendimentos anuais fossem inferiores a 18 vezes o IAS.

E não pode esquecer-se que a maior preocupação do legislador ao criar este regime terá sido a de conferir uma proteção social adequada e sustentada ao TI no sentido de o mesmo poder vir a beneficiar de prestações imediatas e mediatas quando se verificarem as eventualidades abrangidas.

Contudo, como se viu, na prática, através das situações concretas de vários cidadãos, estas medidas não acompanharam as alterações da economia e do mercado de trabalho nem a depreciação económica e financeira das famílias que resultou da crise com que o país tem

vindo a ser confrontado há vários anos, o que, a acrescer à complexidade das normas que regem as relações jurídicas contributiva e prestacional dos TI, levou a que muitos se vissem – e vejam ainda hoje – com dívidas contributivas que ultrapassam o valor dos rendimentos auferidos nos respetivos anos, pois se não dispunham de rendimento que lhes permitisse, sequer, subsistir com dignidade, muito menos poderiam saldar a dívida contributiva que mensalmente a Segurança Social lhes exigia que pagassem.

Quanto ao regime contributivo dos TI previsto no Código Contributivo, muito embora o legislador tenha tentado encontrar, sobretudo com as alterações que entretanto lhe introduziu, um conjunto de regras mais justas e que confirmam maior proteção a estas situações, não deixa, ainda assim, de se verificar casos de TI obrigados a pagar contribuições em montante superior aos rendimentos que auferiram. Assim sucederá com aqueles que apenas depois de estarem durante um ano a contribuir com base num rendimento igual ou inferior a seis IAS podem beneficiar da isenção contributiva. O mesmo se verificará com aqueles que sofreram uma redução abrupta de rendimentos, a qual não é passível de ser “compensada” com a escolha de uma base de incidência correspondente a dois escalões abaixo do mesmo.

Mas mesmo nos casos em que as contribuições não são superiores aos rendimentos auferidos, não pode deixar de se fazer notar que enquanto um TI com um rendimento relevante que corresponde ao 3.º escalão pode fazer baixar a sua contribuição até ao 1.º, um TI com rendimento relevante correspondente ao 1.º não poderá ver reduzida a sua base de incidência, o que os discrimina negativamente nesta matéria.

No Programa do atual Governo foi assumido que, com o objetivo de combater a precariedade e reforçar a dignificação do trabalho, se pretende «rever as regras para determinação do montante de contribuições a pagar pelos trabalhadores que passam recibos verdes, para que estas contribuições passem a incidir sobre o rendimento efetivamente auferido, tendo como referencial os meses mais recentes de remuneração».

Em consequência, no n.º 1 do artigo 76.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), foi estabelecido o seguinte: «Durante o ano de 2016, o



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Governo procede à revisão da base de cálculo das quotizações e contribuições para a segurança social dos trabalhadores independentes, garantindo que estas sejam calculadas com base nos rendimentos reais efetivamente auferidos pelos contribuintes, tendo como referencial os meses mais recentes de remunerações.»

Atenta esta determinação do atual Orçamento do Estado, não pode deixar de se salientar a premência de que o presente Executivo agilize o processo legislativo nesta matéria e introduza alterações significativas ao Código Contributivo que permitam uma maior justiça no apuramento da obrigação contributiva dos TI, indo ao encontro do que tem sido defendido pelo Provedor de Justiça.

### *3 – Notificação e citação dos trabalhadores independentes por transmissão eletrónica de dados*

Uma das questões igualmente premente do regime contributivo dos TI, prende-se com a notificação e citação por transmissão eletrónica de dados.

As contribuições para a Segurança Social constituem tributos parafiscais segundo a maioria da doutrina e jurisprudência, motivo pelo qual é aplicável à relação jurídica contributiva a Lei Geral Tributária (LGT) e, por sua vez, o Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT)<sup>3</sup>.

Foi detetado por este órgão do Estado que os serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. estão a comunicar com os TI através de correio eletrónico, considerando-os notificados de atos ou decisões suscetíveis de alterar a sua situação tributária.

---

<sup>3</sup> O próprio legislador determina no artigo 3.º do Código Contributivo que a LGT é subsidiariamente aplicável quanto à relação jurídica contributiva, e esta Lei, por sua vez, prevê a aplicação às relações jurídico-tributárias do CPPT no respetivo artigo 2.º.

É certo que o CPPT admite a notificação por transmissão eletrónica de dados destes atos ou decisões, por considerá-la equivalente à remessa por via postal registada ou registada com aviso de receção, conforme estabelecido no n.º 9 do artigo 38.º.

Tal resulta, porém, apenas para os contribuintes que foram obrigados a dispor ou que voluntariamente passaram a dispor de caixa postal eletrónica para efeito de notificação e citação pelos serviços da Autoridade Tributária (AT). De facto, nos termos do artigo 19.º da LGT, o conceito de domicílio fiscal passou a integrar a caixa postal eletrónica, nos termos previstos no serviço público de caixa postal eletrónica.

Sucedem que, em matéria da notificação e citação por transmissão eletrónica de dados, há normas específicas no Direito da Segurança Social que prevalecem sobre estas, de direito subsidiário.

Assim, desde logo no artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 42/2001, aditado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de março, está estabelecida a obrigatoriedade de caixa postal eletrónica para os executados (entidades empregadoras e trabalhadores independentes) em processos de execução fiscal por dívidas à Segurança Social.

Por outro lado, o Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, prevê no n.º 2 do seu artigo 2.º (aditado pelo Decreto-Regulamentar n.º 50/2012, de 25 de setembro), que os trabalhadores independentes e as entidades contratantes estão obrigados a possuir caixa postal eletrónica.

Já o Código Contributivo, no seu artigo 23.º-A, com a epígrafe “Caixa postal eletrónica, que foi aditado pela LOE 2014, passou a determinar como obrigatório que as entidades empregadoras, as entidades contratantes e os trabalhadores independentes sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva possuam caixa postal eletrónica.

Ora, em qualquer dessas três disposições que determinam a obrigatoriedade da caixa postal eletrónica, está também determinado que o regime seja regulamentado em diploma próprio (n.º 3 do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, n.º 3 do arti-





## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

go 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, e n.º 2 do artigo 23.º-A do Código Contributivo), diploma esse que ainda não foi aprovado nem publicado na nossa ordem jurídica.

Permito-me, por conseguinte, chamar a atenção para esta omissão legislativa e solicitar que seja adotada medida que a colmate com a maior brevidade possível, tanto mais que já há o precedente da Autoridade Tributária na matéria.

#### *4 – Sócios ou membros de sociedades de profissionais aos quais é aplicado o regime da transparência fiscal*

Por fim, permito-me suscitar a questão que se prende com a aplicação da alínea d) do artigo 63.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo aos sócios ou membros de sociedades de profissionais aos quais é aplicado o regime da transparência fiscal.

Prevê a primeira daquelas disposições que são excluídos do âmbito das regras aplicáveis aos membros de órgãos estatutários (MOE), não pagando contribuições enquanto tal, «[o]s sócios gerentes de sociedades constituídas exclusivamente por profissionais incluídos na mesma rubrica da lista anexa ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e cujo fim social seja o exercício daquela profissão». Por sua vez, a alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º determina que são abrangidos pelo regime dos TI «[o]s sócios ou membros das sociedades de profissionais definidas na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas».

Importa notar que já antes da vigência do Código Contributivo a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, e a alínea d) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, previam normas idênticas.

Afigura-se de concluir, por conseguinte, que desde 1993 o legislador pretendeu que os sócios gerentes das sociedades de profissionais não tivessem um duplo enquadramento

nos regimes de proteção social mas apenas fossem enquadrados por uma das qualificações – a de TI – e por ela pagassem as suas contribuições para a Segurança Social.

Sucede que a alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do IRC foi alterada com a entrada em vigor da Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro. Se antes dessa alteração a referida alínea definia sociedade de profissionais como «a sociedade constituída para o exercício de uma atividade profissional especificamente prevista na lista de atividades a que alude o artigo 151.º do Código do IRS, na qual todos os sócios pessoas singulares sejam profissionais dessa atividade», já depois passou a ter duas subalíneas para o efeito, as quais foram, entretanto, objeto de alteração por força da Lei do Orçamento do Estado para 2015, sendo a atual redação a seguinte:

- «1) A sociedade constituída para o exercício de uma atividade profissional especificamente prevista na lista de atividades a que se refere o artigo 151.º do Código do IRS, na qual todos os sócios pessoas singulares sejam profissionais dessa atividade; ou,
- 2) A sociedade cujos rendimentos provenham, em mais de 75 %, do exercício conjunto ou isolado de atividades profissionais especificamente previstas na lista a que se refere o artigo 151.º do Código do IRS, desde que, cumulativamente, durante mais de 183 dias do período de tributação, o número de sócios não seja superior a cinco, nenhum deles seja pessoa coletiva de direito público e, pelo menos, 75 % do capital social seja detido por profissionais que exercem as referidas atividades, total ou parcialmente, através da sociedade».

Verifica-se, por conseguinte, que esta alteração veio acrescentar uma nova realidade fiscal à definição de sociedade de profissionais, realidade essa que não estava contemplada na lei quando foram fixadas as regras contidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, e na alínea d) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, bem assim como nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 133.º e d) do artigo 63.º do Código Contributivo, que lhes sucederam.

Ora, da aplicação destes últimos preceitos, presentemente, podem surgir dúvidas interpretativas quanto aos sócios gerentes das sociedades de profissionais previstas na subalínea 2) da alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do IRC.

De facto, enquanto na alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo é feita remissão expressa para a referida alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do CIRC e, portanto, a primeira disposição já abrange os dois tipos de sociedades de profissionais que a segunda



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

agora contempla, na alínea d) do artigo 63.º é incluída a única definição de sociedade de profissionais que antes constava do CIRC, pelo que, presentemente, desde a alteração do mesmo CIRC, uma interpretação meramente literal da respetiva norma parece abarcar apenas a subalínea 1) da alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º em questão.

Porém, como facilmente se compreenderá, para a correta aplicação da lei importa recorrer aos elementos sistemático, teleológico e histórico na interpretação das normas em causa, e fazendo-o encontramos na *mens legis* uma pretensão de proteção social, no âmbito do regime dos TI, dos sócios e membros de sociedades de profissionais às quais é aplicado o regime da transparência fiscal, e a exclusão dos respetivos gerentes, que também sejam sócios, do regime dos MOE, com vista a evitar, nestes casos, uma sobreposição de obrigações contributivas.

Assim sendo, por interpretação extensiva da alínea d) do artigo 63.º do Código Contributivo, esta norma não pode deixar de abranger também os sócios gerentes das sociedades de profissionais descritas na citada subalínea 2) ora em apreço.

Tendo em conta a evolução do nosso ordenamento jurídico com esta nova definição de sociedades de profissionais abrangidas pela transparência fiscal, a qual não pode deixar de ser considerada atualmente incluída na alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo, deverá entender-se que o legislador, na alínea d) do artigo 63.º, se refere agora também a essa nova realidade. Este sentido, não cabendo no texto legal por interpretação declarativa lata, está ali presente, porém, por interpretação extensiva a que o intérprete tem de recorrer, sob pena de injustificada discriminação dos contribuintes.

De qualquer modo, independentemente de o Instituto da Segurança Social, IP dever aplicar a lei em conformidade com esta interpretação – para a qual, aliás, foi entretanto alertado –, justifica-se alertar e sugerir a Vossa Excelência que promova a alteração da letra da alínea d) do artigo 63.º do Código Contributivo, de modo a que, clara e inequivocamente, seja remo-

vida qualquer dúvida, evitando-se assim o recurso do intérprete à interpretação extensiva e devolvendo a segurança e certeza jurídicas ao ordenamento jurídico nesta matéria.

São estas, Senhora Secretária de Estado, as preocupações e sugestões do Provedor de Justiça que emergem da apreciação das muitas queixas que têm sido por ele recebidos a respeito do regime contributivo dos trabalhadores independentes.

Certo da melhor atenção de Vossa Excelência para as sugestões formuladas e na expectativa de uma célere resposta, queira aceitar os meus melhores cumprimentos.

O Provedor-Adjunto,

*(Jorge Miranda Jacob)*



PROVEDOR DE JUSTIÇA  
O Provedor-Adjunto

Sua Excelência  
A Secretária de Estado da Segurança Social  
Praça de Londres, 2  
1049-056 LISBOA

Por protocolo

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/17474

14 OUT. 2016

Q/2658/2016 (UT3)



*Assunto: Regime contributivo dos trabalhadores independentes, previsto no Código Contributivo do Sistema Previdencial de Segurança Social.*

O Provedor de Justiça tem recebido diversas queixas sobre o regime contributivo dos trabalhadores independentes (TI), aprovado pelo Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código Contributivo), o que tem motivado várias intervenções deste órgão do Estado ao longo dos últimos anos, quer junto do Instituto da Segurança Social, IP e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, quer junto do próprio Governo.

Entretanto, procedeu-se, por um lado, ao balanço dos resultados alcançados com essas intervenções, em particular quanto às questões suscitadas nos ofícios dirigidos ao então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social em 2013 e 2014<sup>1</sup>, e, por outro lado, ao levantamento de novas questões que foram surgindo e às quais não foi dada a melhor resposta por parte dos serviços aplicadores ou da própria lei.

---

<sup>1</sup> Cópias em anexo.

Verifica-se que algumas das preocupações e sugestões oportunamente formuladas pelo Provedor de Justiça vieram a ser acolhidas, quer no que concerne a alterações legislativas, quer no que diz respeito a alterações de procedimentos e ou de interpretações do Instituto da Segurança Social, IP na aplicação da lei.

De qualquer modo, foram entretanto identificadas não só situações concretas que ainda se encontram por regularizar, mas também casos de incorreta interpretação jurídica por parte dos serviços da segurança social, bem como preceitos legais que o legislador entendeu manter ou veio a consagrar, mas que conduzem a resultados práticos prejudiciais e injustos para os TI.

Sobre as questões que justificam, sobretudo, a regularização de situações concretas que estão pendentes nos serviços da segurança social ou a correção da interpretação que pelos mesmos está a ser feita das normas vigentes do Código Contributivo, legislação complementar e direito subsidiariamente aplicável, dirigi, nesta mesma data, um ofício ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

Porém, verificando que há questões que passam pela ponderação de eventuais alterações legislativas, permito-me solicitar a melhor atenção de Vossa Excelência para o seguinte:

*1 – Data de produção de efeitos da isenção contributiva para os trabalhadores independentes*

A data da produção de efeitos da base de incidência contributiva ocorre no mês seguinte ao da verificação dos factos, por força do disposto no artigo 60.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro.

Na sequência de uma queixa apresentada pela trabalhadora de um Município, que se encontrava a descontar para a CGA desde 1994 e à qual estava a ser exigido o pagamento de uma dívida de contribuições como TI por só ter requerido a isenção contributiva em 12/2011, o Provedor de Justiça questionou o então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social sobre o mérito desta norma, tendo sugerido a respetiva alteração no sentido de que a isenção se produzisse a partir da data da ocorrência dos factos.



PROVEDOR DE JUSTIÇA  
O Provedor-Adjunto

Com efeito, foi argumentado que a vontade do legislador quando determina o benefício da isenção contributiva no artigo 157.º do Código é a de que não seja imposta aos TI uma sobreproteção social contra a sua vontade quando já estão devidamente protegidos por outro regime obrigatório de proteção social. Por outro lado, da evolução legislativa que este direito à isenção contributiva teve desde que o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, entrou em vigor, foi possível concluir que o legislador deixou de obrigar os TI ao pagamento inicial simultâneo de contribuições para os dois regimes pelos quais estava abrangido até poder beneficiar da isenção, para passar a poder beneficiar da mesma logo desde a data da verificação das condições para o efeito.

Na resposta ao Provedor de Justiça a respeito deste assunto, o então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social veio informar<sup>2</sup> que a alteração do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, se encontrava em fase final de aprovação e publicação.

Sucede, porém, que até à presente data a referida alteração não foi concretizada, mantendo-se a produção de efeitos da isenção da obrigação contributiva a verificar-se no mês seguinte ao da verificação dos factos que a determinam, o que tem vindo a prejudicar TI que se queixam ao Provedor de Justiça e questionam o motivo pelo qual, estando em condições de beneficiar da isenção contributiva, ficam obrigados a contribuir por dois regimes diferentes durante o primeiro mês.

A este respeito sugere-se, por conseguinte, a concretização da alteração legislativa do artigo 60.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, no sentido de passar a determinar que os efeitos da isenção da obrigação contributiva se produzam sempre desde a data da ocorrência dos factos.

---

<sup>2</sup> Ofício com a referência n.º 1419, datado de 23/06/2014.

## *2 – Determinação da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes*

Uma questão que tem merecido a preocupação do Provedor de Justiça e a respeito da qual tem vindo a intervir ao longo dos anos é a da determinação da base de incidência contributiva dos TI.

Se antes da entrada em vigor do Código Contributivo este órgão do Estado chamou a atenção, entre outros, para o facto de os rendimentos destes trabalhadores serem sempre considerados no respetivo valor líquido, sem que se tivesse em conta que eles suportavam o custo da própria atividade, a verdade é que desde a vigência do mesmo Código não pôde deixar de ser salientada a iniquidade de um regime que impõe uma obrigatoriedade contributiva não correspondente aos rendimentos auferidos, em cada momento, pelos TI (antes baseada no montante por eles auferido cerca de dois anos antes) e os arrasta para situações de insubsistência e ou de dívida que não podem solver.

Na chamada de atenção formulada em 2013 junto do então Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social o Provedor de Justiça apelou para que fosse feito um estudo sobre uma alternativa ao atual regime, aspiração que considerou possível tendo em conta os novos sistemas de informação e os avanços no cruzamento de dados entre a Segurança Social e a Administração Fiscal.

Porém, tal não foi totalmente concretizado, tendo sido apenas contempladas pelo então Executivo, na Lei do Orçamento do Estado para 2014, algumas alterações ao Código Contributivo. Assim, no n.º 1 do artigo 157.º passou a reconhecer-se na respetiva alínea d) a isenção da obrigação contributiva aos TI com rendimento relevante igual ou inferior a seis vezes o IAS, e no artigo 164.º foi prevista, por um lado, a possibilidade de escolha entre os dois escalões acima ou abaixo do do rendimento relevante e, por outro lado, a redução oficiosa da base de incidência contributiva aos TI com rendimento relevante abaixo de 12 vezes o valor do IAS.

Sucedem que estas soluções não foram, de modo algum, suficientes para colmatar as dificuldades sentidas e vividas pelos TI que auferiram e ou auferem baixos rendimentos da res-





**PROVEDOR DE JUSTIÇA**  
**O Provedor-Adjunto**

petiva atividade, conforme o Provedor de Justiça constata nas queixas que tem vindo a receber.

Multiplicam-se as situações como a de um TI que auferi 100,00€ por mês e tem uma obrigação contributiva mensal de 62,04€ por não poder beneficiar da isenção da obrigação contributiva, ou a daquele que no ano de 2014 auferiu um rendimento anual de 1647,50€ e, por ter de escolher entre satisfazer as suas necessidades básicas ou cumprir a obrigação contributiva, optou pela primeira, vendo-se agora com um processo executivo contra si instaurado por uma dívida de contribuições que não pode pagar.

Mas a verdade é que situações como estas se verificavam já desde o anterior regime, sendo vários os casos objeto de queixa ao Provedor de Justiça de TI que, não obstante terem tido rendimentos muito baixos ou mesmo nulos em determinados anos, se viram com obrigação contributiva durante os mesmos e veem agora ser cobrada coercivamente uma dívida sem possibilidade de a liquidar.

É certo que o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, determinava a obrigatoriedade contributiva apenas depois de o TI ficar abrangido pelo âmbito pessoal do regime (ou seja, depois de os seus rendimentos ilíquidos, num determinado ano, ultrapassarem o valor de seis vezes o IAS) e permitia, depois disso, que fosse requerida a redução da base de incidência quando os rendimentos anuais fossem inferiores a 18 vezes o IAS.

E não pode esquecer-se que a maior preocupação do legislador ao criar este regime terá sido a de conferir uma proteção social adequada e sustentada ao TI no sentido de o mesmo poder vir a beneficiar de prestações imediatas e mediatas quando se verificarem as eventualidades abrangidas.

Contudo, como se viu, na prática, através das situações concretas de vários cidadãos, estas medidas não acompanharam as alterações da economia e do mercado de trabalho nem a depreciação económica e financeira das famílias que resultou da crise com que o país tem

vindo a ser confrontado há vários anos, o que, a acrescer à complexidade das normas que regem as relações jurídicas contributiva e prestacional dos TI, levou a que muitos se vissem – e vejam ainda hoje – com dívidas contributivas que ultrapassam o valor dos rendimentos auferidos nos respetivos anos, pois se não dispunham de rendimento que lhes permitisse, sequer, subsistir com dignidade, muito menos poderiam saldar a dívida contributiva que mensalmente a Segurança Social lhes exigia que pagassem.

Quanto ao regime contributivo dos TI previsto no Código Contributivo, muito embora o legislador tenha tentado encontrar, sobretudo com as alterações que entretanto lhe introduziu, um conjunto de regras mais justas e que confirmam maior proteção a estas situações, não deixa, ainda assim, de se verificar casos de TI obrigados a pagar contribuições em montante superior aos rendimentos que auferiram. Assim sucederá com aqueles que apenas depois de estarem durante um ano a contribuir com base num rendimento igual ou inferior a seis IAS podem beneficiar da isenção contributiva. O mesmo se verificará com aqueles que sofreram uma redução abrupta de rendimentos, a qual não é passível de ser “compensada” com a escolha de uma base de incidência correspondente a dois escalões abaixo do mesmo.

Mas mesmo nos casos em que as contribuições não são superiores aos rendimentos auferidos, não pode deixar de se fazer notar que enquanto um TI com um rendimento relevante que corresponde ao 3.º escalão pode fazer baixar a sua contribuição até ao 1.º, um TI com rendimento relevante correspondente ao 1.º não poderá ver reduzida a sua base de incidência, o que os discrimina negativamente nesta matéria.

No Programa do atual Governo foi assumido que, com o objetivo de combater a precariedade e reforçar a dignificação do trabalho, se pretende «rever as regras para determinação do montante de contribuições a pagar pelos trabalhadores que passam recibos verdes, para que estas contribuições passem a incidir sobre o rendimento efetivamente auferido, tendo como referencial os meses mais recentes de remuneração».

Em consequência, no n.º 1 do artigo 76.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), foi estabelecido o seguinte: «Durante o ano de 2016, o



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Governo procede à revisão da base de cálculo das quotizações e contribuições para a segurança social dos trabalhadores independentes, garantindo que estas sejam calculadas com base nos rendimentos reais efetivamente auferidos pelos contribuintes, tendo como referencial os meses mais recentes de remunerações.»

Atenta esta determinação do atual Orçamento do Estado, não pode deixar de se salientar a premência de que o presente Executivo agilize o processo legislativo nesta matéria e introduza alterações significativas ao Código Contributivo que permitam uma maior justiça no apuramento da obrigação contributiva dos TI, indo ao encontro do que tem sido defendido pelo Provedor de Justiça.

### *3 – Notificação e citação dos trabalhadores independentes por transmissão eletrónica de dados*

Uma das questões igualmente premente do regime contributivo dos TI, prende-se com a notificação e citação por transmissão eletrónica de dados.

As contribuições para a Segurança Social constituem tributos parafiscais segundo a maioria da doutrina e jurisprudência, motivo pelo qual é aplicável à relação jurídica contributiva a Lei Geral Tributária (LGT) e, por sua vez, o Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT)<sup>3</sup>.

Foi detetado por este órgão do Estado que os serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. estão a comunicar com os TI através de correio eletrónico, considerando-os notificados de atos ou decisões suscetíveis de alterar a sua situação tributária.

---

<sup>3</sup> O próprio legislador determina no artigo 3.º do Código Contributivo que a LGT é subsidiariamente aplicável quanto à relação jurídica contributiva, e esta Lei, por sua vez, prevê a aplicação às relações jurídico-tributárias do CPPT no respetivo artigo 2.º.

É certo que o CPPT admite a notificação por transmissão eletrónica de dados destes atos ou decisões, por considerá-la equivalente à remessa por via postal registada ou registada com aviso de receção, conforme estabelecido no n.º 9 do artigo 38.º.

Tal resulta, porém, apenas para os contribuintes que foram obrigados a dispor ou que voluntariamente passaram a dispor de caixa postal eletrónica para efeito de notificação e citação pelos serviços da Autoridade Tributária (AT). De facto, nos termos do artigo 19.º da LGT, o conceito de domicílio fiscal passou a integrar a caixa postal eletrónica, nos termos previstos no serviço público de caixa postal eletrónica.

Sucedo que, em matéria da notificação e citação por transmissão eletrónica de dados, há normas específicas no Direito da Segurança Social que prevalecem sobre estas, de direito subsidiário.

Assim, desde logo no artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 42/2001, aditado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de março, está estabelecida a obrigatoriedade de caixa postal eletrónica para os executados (entidades empregadoras e trabalhadores independentes) em processos de execução fiscal por dívidas à Segurança Social.

Por outro lado, o Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, prevê no n.º 2 do seu artigo 2.º (aditado pelo Decreto-Regulamentar n.º 50/2012, de 25 de setembro), que os trabalhadores independentes e as entidades contratantes estão obrigados a possuir caixa postal eletrónica.

Já o Código Contributivo, no seu artigo 23.º-A, com a epígrafe “Caixa postal eletrónica, que foi aditado pela LOE 2014, passou a determinar como obrigatório que as entidades empregadoras, as entidades contratantes e os trabalhadores independentes sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva possuam caixa postal eletrónica.

Ora, em qualquer dessas três disposições que determinam a obrigatoriedade da caixa postal eletrónica, está também determinado que o regime seja regulamentado em diploma próprio (n.º 3 do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, n.º 3 do arti-



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

go 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, e n.º 2 do artigo 23.º-A do Código Contributivo), diploma esse que ainda não foi aprovado nem publicado na nossa ordem jurídica.

Permito-me, por conseguinte, chamar a atenção para esta omissão legislativa e solicitar que seja adotada medida que a colmate com a maior brevidade possível, tanto mais que já há o precedente da Autoridade Tributária na matéria.

#### *4 – Sócios ou membros de sociedades de profissionais aos quais é aplicado o regime da transparência fiscal*

Por fim, permito-me suscitar a questão que se prende com a aplicação da alínea d) do artigo 63.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo aos sócios ou membros de sociedades de profissionais aos quais é aplicado o regime da transparência fiscal.

Prevê a primeira daquelas disposições que são excluídos do âmbito das regras aplicáveis aos membros de órgãos estatutários (MOE), não pagando contribuições enquanto tal, «[o]s sócios gerentes de sociedades constituídas exclusivamente por profissionais incluídos na mesma rubrica da lista anexa ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e cujo fim social seja o exercício daquela profissão». Por sua vez, a alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º determina que são abrangidos pelo regime dos TI «[o]s sócios ou membros das sociedades de profissionais definidas na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas».

Importa notar que já antes da vigência do Código Contributivo a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, e a alínea d) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, previam normas idênticas.

Afigura-se de concluir, por conseguinte, que desde 1993 o legislador pretendeu que os sócios gerentes das sociedades de profissionais não tivessem um duplo enquadramento

nos regimes de proteção social mas apenas fossem enquadrados por uma das qualificações – a de TI – e por ela pagassem as suas contribuições para a Segurança Social.

Sucedde que a alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do IRC foi alterada com a entrada em vigor da Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro. Se antes dessa alteração a referida alínea definia sociedade de profissionais como «a sociedade constituída para o exercício de uma atividade profissional especificamente prevista na lista de atividades a que alude o artigo 151.º do Código do IRS, na qual todos os sócios pessoas singulares sejam profissionais dessa atividade», já depois passou a ter duas subalíneas para o efeito, as quais foram, entretanto, objeto de alteração por força da Lei do Orçamento do Estado para 2015, sendo a atual redação a seguinte:

- «1) A sociedade constituída para o exercício de uma atividade profissional especificamente prevista na lista de atividades a que se refere o artigo 151.º do Código do IRS, na qual todos os sócios pessoas singulares sejam profissionais dessa atividade; ou,
- 2) A sociedade cujos rendimentos provenham, em mais de 75 %, do exercício conjunto ou isolado de atividades profissionais especificamente previstas na lista a que se refere o artigo 151.º do Código do IRS, desde que, cumulativamente, durante mais de 183 dias do período de tributação, o número de sócios não seja superior a cinco, nenhum deles seja pessoa coletiva de direito público e, pelo menos, 75 % do capital social seja detido por profissionais que exercem as referidas atividades, total ou parcialmente, através da sociedade».

Verifica-se, por conseguinte, que esta alteração veio acrescentar uma nova realidade fiscal à definição de sociedade de profissionais, realidade essa que não estava contemplada na lei quando foram fixadas as regras contidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, e na alínea d) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, bem assim como nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 133.º e d) do artigo 63.º do Código Contributivo, que lhes sucederam.

Ora, da aplicação destes últimos preceitos, presentemente, podem surgir dúvidas interpretativas quanto aos sócios gerentes das sociedades de profissionais previstas na subalínea 2) da alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do IRC.

De facto, enquanto na alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo é feita remissão expressa para a referida alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do CIRC e, portanto, a primeira disposição já abrange os dois tipos de sociedades de profissionais que a segunda



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

agora contempla, na alínea d) do artigo 63.º é incluída a única definição de sociedade de profissionais que antes constava do CIRC, pelo que, presentemente, desde a alteração do mesmo CIRC, uma interpretação meramente literal da respetiva norma parece abarcar apenas a subalínea 1) da alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º em questão.

Porém, como facilmente se compreenderá, para a correta aplicação da lei importa recorrer aos elementos sistemático, teleológico e histórico na interpretação das normas em causa, e fazendo-o encontramos na *mens legis* uma pretensão de proteção social, no âmbito do regime dos TI, dos sócios e membros de sociedades de profissionais às quais é aplicado o regime da transparência fiscal, e a exclusão dos respetivos gerentes, que também sejam sócios, do regime dos MOE, com vista a evitar, nestes casos, uma sobreposição de obrigações contributivas.

Assim sendo, por interpretação extensiva da alínea d) do artigo 63.º do Código Contributivo, esta norma não pode deixar de abranger também os sócios gerentes das sociedades de profissionais descritas na citada subalínea 2) ora em apreço.

Tendo em conta a evolução do nosso ordenamento jurídico com esta nova definição de sociedades de profissionais abrangidas pela transparência fiscal, a qual não pode deixar de ser considerada atualmente incluída na alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do Código Contributivo, deverá entender-se que o legislador, na alínea d) do artigo 63.º, se refere agora também a essa nova realidade. Este sentido, não cabendo no texto legal por interpretação declarativa lata, está ali presente, porém, por interpretação extensiva a que o intérprete tem de recorrer, sob pena de injustificada discriminação dos contribuintes.

De qualquer modo, independentemente de o Instituto da Segurança Social, IP dever aplicar a lei em conformidade com esta interpretação – para a qual, aliás, foi entretanto alertado –, justifica-se alertar e sugerir a Vossa Excelência que promova a alteração da letra da alínea d) do artigo 63.º do Código Contributivo, de modo a que, clara e inequivocamente, seja remo-

vida qualquer dúvida, evitando-se assim o recurso do intérprete à interpretação extensiva e devolvendo a segurança e certeza jurídicas ao ordenamento jurídico nesta matéria.

São estas, Senhora Secretária de Estado, as preocupações e sugestões do Provedor de Justiça que emergem da apreciação das muitas queixas que têm sido por ele recebidos a respeito do regime contributivo dos trabalhadores independentes.

Certo da melhor atenção de Vossa Excelência para as sugestões formuladas e na expectativa de uma célere resposta, queira aceitar os meus melhores cumprimentos.

O Provedor-Adjunto,

*(Jorge Miranda Jacob)*