



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

10ABR2014 004257

Sua Excelência
o Secretário de Estado
da Solidariedade e da Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2 – 17.º
1049-056 LISBOA

Por protocolo

Nossa referência
Proc. Q- 465/13 (A3)

ASSUNTO: Aplicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social aos trabalhadores independentes. Omissão de pronúncia relativamente ao ofício do Provedor de Justiça com a referência n.º 4902, datado de 02.05.2013. Novas sugestões quanto à reavaliação da base de incidência contributiva, aos trabalhadores independentes com baixos rendimentos e à forma de determinação do rendimento relevante em resultado dos novos coeficientes previstos no artigo 31.º do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Senhor Secretário de Estado, Excelência,

Já tive a oportunidade de me dirigir a V. Ex.^a a respeito do ofício com a referência n.º 4902, datado de 02.05.2013, através do qual o Provedor de Justiça chamou a atenção do antecessor de V. Ex.^a para certas dificuldades e irregularidades na atuação dos serviços da Segurança Social relativamente à aplicação, aos trabalhadores independentes (TI), do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código Contributivo) e legislação complementar, e bem assim para a necessidade de serem promovidas alterações legislativas que viessem dar uma resposta mais adequada e justa à situação destes mesmos trabalhadores.

Efetivamente, em 27.11.2013, por ofício com a referência n.º 13779, solicitei a V. Ex.^a que fosse prestada informação sobre as conclusões alcançadas quanto às sugestões que foram formuladas no referido ofício do Provedor de Justiça, que se mantinham – e se mantêm – sem resposta, tendo salientado que muitos dos casos concretos que dependem dessas conclusões se arrastam sem decisão desde há muito tempo, com os inerentes prejuízos para os interessados.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Se é certo que o Provedor de Justiça continuou a receber, entretanto, novas queixas sobre cada uma das matérias tratadas no aludido ofício de 02.05.2013, não pode deixar de ser realçado o facto de muitas delas incidirem sobre a questão da reavaliação da base de incidência contributiva dos TI, com novos factos que justificam uma intervenção mais específica.

Para melhor enquadrar a questão, importa lembrar que foi na sequência de uma anterior intervenção do Provedor de Justiça que a possibilidade de reavaliação da base de incidência contributiva dos TI foi estabelecida no Código Contributivo. Efetivamente, devido à grave crise económica do país, muitos TI viram drasticamente reduzidos os seus rendimentos em 2011, pelo que foi então chamada a atenção para a necessidade de alteração do regime vigente, tendo em conta a grande discrepância temporal entre o ano cujos rendimentos relevam para o apuramento do valor das contribuições e aquele em que essas contribuições são pagas.

Em resultado, foi publicada a Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, que conferiu uma nova redação ao artigo 163.º do Código Contributivo, e admitiu a possibilidade de ser requerida a reavaliação da base de incidência contributiva *se, durante os 12 meses em que produz efeitos a base de incidência contributiva fixada nos termos dos números anteriores, o trabalhador independente verificar alterações significativas no seu rendimento, em períodos mínimos de três meses* (n.º 6). Para este efeito, o TI tinha de apresentar o pedido *acompanhado do comprovativo atualizado, certificado pelos serviços da administração tributária e aduaneira* (n.º 7).

Assim que estas regras entraram em vigor, foram muitos os TI que procuraram obter a reavaliação da sua base de incidência, por terem sofrido uma alteração significativa do seu rendimento nos últimos três meses.

Acontece que, não obstante terem sido adotadas algumas providências para que a medida se concretizasse na ordem jurídica, como a adaptação do formulário Mod. RV1000 e a aprovação de alterações ao Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, pelo Decreto-Regulamentar n.º 50/2012, de 25 de setembro, a reavaliação da base de incidência dos TI que a requereram nunca chegou a ser feita, nem quanto aos que haviam apresentado o requerimento devidamente instruído, nem quanto aos demais.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Esta foi uma das principais questões suscitadas precisamente pelo Provedor de Justiça no seu ofício de 02.05.2013 ao antecessor de V. Ex.^a, concluindo no sentido de serem apurados os fundamentos que obstavam à aplicação das normas em causa passado quase um ano da sua entrada em vigor, sendo certo que até à presente data – e decorrido quase outro ano – não foi obtida qualquer resposta sobre o assunto.

E se no referido ofício o Provedor de Justiça já dava conta que um dos obstáculos era a falta de certificação, por parte de alguns serviços de finanças, dos rendimentos auferidos pelos TI que queriam apresentar o requerimento para a reavaliação, as queixas que mais recentemente lhe foram dirigidas nesta matéria vieram revelar novos factos que são muito graves e demonstram uma afronta iníqua da Administração relativamente aos direitos destes cidadãos, que estão a fazer um esforço para, numa conjuntura absolutamente adversa, manter a sua capacidade de trabalho, a sua atividade produtiva, e cumprir com as suas obrigações.

Com efeito, foi dada a conhecer ao Provedor de Justiça a cópia de uma informação que foi veiculada pela Direção de Serviços do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Divisão de Conceção), cuja cópia se anexa para melhor apreciação, e de acordo com a qual:

«(...) esta Direção de Serviços já pronunciou sobre a emissão dos comprovativos, prevista no n.º 7 do art.º 163.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRC), tendo, por despacho de 24.09.2012 do Sr. Diretor-Geral, sido sancionado o seguinte entendimento, do qual já foi dado conhecimento à Direção-Geral da Segurança Social:

(...) a Segurança Social está a exigir um documento aos trabalhadores independentes que a Autoridade Tributária e Aduaneira (A.T.) está impossibilitada de emitir por falta de informação.

A A.T. não dispõe de informação relativa ao ano corrente, mas apenas a que respeita a anos anteriores. E ainda assim, apenas a partir da entrega da declaração modelo 10, cujo prazo decorre até ao final do mês de Fevereiro, tem a A.T. conhecimento de parte dos rendimentos que foram auferidos no ano transato pelos trabalhadores independentes, conforme o art.º 119.º do Código do IRS.

E esta comunicação apenas abrange os prestadores de serviços, e desde que os respetivos adquirentes estejam obrigados ao cumprimento daquela obrigação acessória.

Já as declarações Modelo 3 de IRS podem ser apresentadas pelos trabalhadores independentes até ao final de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam os rendimentos, conforme previsto no art.º 60.º do Código do IRS.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Assim, está a ser exigida pela Segurança Social aos trabalhadores independentes uma certificação que a A.T. não pode emitir e que, conseqüentemente, aqueles trabalhadores se vêm impossibilitados de apresentar.

Estando em causa o cumprimento de normas cuja aplicação é da responsabilidade da Segurança Social, propõe-se que lhe seja dado conhecimento da impossibilidade da referida certificação com a brevidade possível, de modo a que seja encontrada uma solução exequível que permita aos interessados beneficiar daquela reavaliação, e eventualmente ponderada a alteração do n.º 7 do art.º 163.º do CRC, aditado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio.

Desta forma não devem os serviços proceder à emissão de quaisquer documentos para os efeitos referidos.»

Apreciado o teor desta informação, verifica-se que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) se recusou a dar cumprimento ao disposto no n.º 7 do artigo 163.º do Código Contributivo, para tanto tendo invocado a impossibilidade de emitir a certificação dos rendimentos dos TI exigida pela Segurança Social por falta de informação relativa aos rendimentos do ano em curso.

Segundo este entendimento da AT, estaríamos perante uma norma aprovada pela Assembleia da República que seria inexecutável, o que demonstraria má técnica legislativa na sua conceção, já que o legislador deveria ter tido o cuidado de acautelar a respetiva exequibilidade, ouvindo previamente a AT sobre a respetiva competência para aquela certificação.

Sucedo, porém, que houve TI que apresentaram os seus requerimentos de reavaliação da base de incidência contributiva com certificações passadas pelos respetivos serviços de finanças. Desconhece-se se essas certificações foram emitidas antes ou depois da citada informação da Direção de Serviços do IRS, mas o certo é que foram aceites pelos serviços da Segurança Social e consideradas suficientes para efeitos de instrução dos pedidos em causa.

Será, pois, de crer que estaremos, sim, perante uma iniquidade da Administração, com resultados verdadeiramente perversos e prejudiciais para os interessados, e que não posso deixar de assinalar.

Na verdade, não pode esquecer-se que *na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*, não podendo ser considerado o pensamento legislativo que não



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso (artigo 9.º do Código Civil).

Assim sendo, estava a Administração obrigada a dar cumprimento ao que foi determinado pela lei da Assembleia da República que alterou os n.ºs 6 e 7 do citado artigo 163.º, com vista a assegurar que os TI apenas tivessem de pagar contribuições de acordo com as suas possibilidades e rendimentos.

A AT e a Segurança Social deveriam, portanto, em articulação, ter adotado medidas concertadas para darem cumprimento àquelas normas, em particular o n.º 7 do artigo 163.º, que, em muitos casos, poderia passar por uma mera certificação da lista de recibos verdes eletrónicos emitidos pelo TI em causa, como alguns conseguiram apresentar e foi aceite pela Segurança Social.

Acontece, porém, que nada foi feito por qualquer uma das entidades competentes e envolvidas, limitando-se a AT a recusar-se a emitir as certificações exigidas pela lei e a Segurança Social a recusar-se a aceitar os requerimentos apresentados sem aquelas certificações, numa inércia despropositada, comprometedora e inaceitável num Estado de direito democrático como o nosso, que é pessoa de bem, e cuja Administração tem, por isso, de ser pautada pelos princípios da legalidade e da boa fé, entre outros igualmente relevantes.

Esta inércia – não obstante a chamada de atenção do Provedor de Justiça – prolonga-se até 01.01.2014, data em que entrou em vigor a Lei do Orçamento de Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), e com ela a alteração ao artigo 163.º do Código Contributivo, que revogou os respetivos números 6 e 7.

A respeito do mérito desta medida pronunciar-me-ei mais adiante.

Entretanto, importa atentar que a revogação não teve efeitos retroativos, e que entre 15/05/2012 e 31/12/2013 aquelas normas estiveram vigentes na ordem jurídica, pelo que a Administração tem a obrigatoriedade de se pronunciar sobre os requerimentos oportunamente apresentados pelos TI por força, designadamente, de outro dos princípios por que se rege, o princípio da decisão.

Ora, não podem os TI ser prejudicados, vendo os seus requerimentos, ou serem ilegitimamente indeferidos por não estarem instruídos com uma certificação dos seus rendimentos que, embora exigida pela lei, lhes foi recusada pelos serviços da



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Administração, ou, ainda que devidamente instruídos, serem ignorados, mantendo-se sem decisão, alguns deles ao fim de mais de um ano.

Uma vez que os TI não tiveram qualquer responsabilidade em qualquer um daqueles resultados, os quais só podem ser assacados à Administração, como se viu, este órgão do Estado entende, por isso, avançar com soluções práticas que possam conduzir à respetiva resolução.

Assim, relativamente à questão da insuficiente ou inexistente instrução dos requerimentos, entende o Provedor de Justiça que todos aqueles que tenham dado entrada nos serviços da Segurança Social sobre a reavaliação da base de incidência contributiva para os efeitos previstos nos n.ºs 6 e 7 do citado artigo 163.º deverão ser considerados como devidamente instruídos.

Quanto à apreciação do seu merecimento, ou seja, do preenchimento das condições dos requerentes para beneficiarem ou não da reavaliação, ela deverá ser feita com a maior brevidade possível, mas com base nas declarações de rendimentos que foram, entretanto, apresentadas (relativamente a 2012) e das que vão sê-lo agora (relativamente a 2013). Veja-se que, de qualquer forma, essa verificação tinha de ser feita por força do artigo 62.º-B do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, segundo o qual a reavaliação seria dada sem efeito caso se viesse a verificar, *com base nos rendimentos declarados para efeitos fiscais no ano em causa, que não houve redução de rendimentos ou a mesma não determinou uma redução superior a um escalão da base de incidência contributiva.*

Tendo em conta o tempo já decorrido sem que os TI tenham podido retirar um efeito útil do benefício previsto nas normas em causa, e uma vez que se aproxima o prazo para a apresentação das declarações de rendimentos para efeitos de IRS do ano de 2013, que teriam sempre, ainda que mais tarde, de relevar para a verificação das condições determinantes da reavaliação, sugere-se que o Instituto da Segurança Social, I.P. faça uma apreciação de todos os requerimentos de reavaliação da base de incidência contributiva mas logo nos termos do mencionado artigo 62.º-B do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, e apenas aqueles que tenham direito a uma redução superior a um escalão vejam ser-lhes corrigido o escalão de base de incidência contributiva e criado um crédito de contribuições correspondente à diferença, com pagamento de juros indemnizatórios pelo atraso.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Afigura-se que esta será a melhor solução de compromisso, por um lado, face ao prejuízo que todos os TI em causa sofreram com a falta de aplicação atempada de uma norma vigente, e, por outro lado, tendo em conta a importância de, nesta fase, se evitar a prática de atos desnecessários, que apenas onerariam os recursos da Administração sem um resultado benéfico para qualquer das partes.

Presentemente, como vimos, a questão já não se coloca, porque os n.ºs 6 e 7 do artigo 163.º do Código Contributivo foram revogados pela Lei do Orçamento de Estado para 2014.

Feita uma análise às restantes alterações que a referida lei veio introduzir ao regime dos TI, é de concluir que esta revogação terá resultado das novas regras previstas na atual redação do artigo 164.º do Código Contributivo.

De facto, prevê agora aquele preceito que o TI pode escolher entre os dois escalões imediatamente inferiores ou imediatamente superiores àquele que resultar do seu rendimento relevante (segundo o cálculo efetuado de acordo com os artigos 162.º e 163.º do mesmo Código), e que essa escolha pode ser feita em três momentos diferentes do ano: logo após o posicionamento de outubro, em fevereiro e em junho.

Ora, de forma alguma estas novas regras vêm acautelar a situação daqueles TI que têm quebras abruptas de rendimentos e se veem, de repente, sem meios para garantir todas as suas obrigações, entre as quais a contributiva.

A diferença de dois escalões cobre os casos de quebras ligeiras de rendimentos, mas não protege os TI que, por exemplo, tenham tido rendimentos em 2012 que correspondam a um 6.º escalão e agora, em 2014; estejam com rendimentos mensais de 800,00 €¹. Só em contribuições para a Segurança Social terá de despender mais de metade desse rendimento mensal...

E quanto menor o rendimento, mais dramática se torna a situação, razão pela qual muitos TI optam por cessar a atividade ou estão a acumular dívida de contribuições por não terem como pagá-las.

¹ Veja-se que o valor do rendimento anual de um TI prestador de serviços posicionado no 6.º escalão oscilará entre os 29.000,00 € e os 35.000,00 €, o que corresponde a um montante mensal na ordem dos 2.500,00 € a 2.900,00 €.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Não pode, pois, aceitar-se esta revogação, porque com ela assiste-se a um retrocesso no regime dos TI, que deixa de lhes garantir uma forma de manter acauteladas as situações em que haja uma diferença significativa entre os rendimentos.

Na verdade, com esta revogação, afigura-se que estaremos perante uma inconstitucionalidade do regime, já que, com as normas agora em vigor, é possível exigir-se a um TI um valor de contribuições superior àquele que o próprio pode suportar, podendo pôr em causa a sua subsistência e a sua dignidade.

Aliás, o mesmo resulta da obrigatoriedade do regime de os TI pagarem contribuições para a Segurança Social quando auferem rendimentos anualmente muito baixos, iguais ou inferiores a seis vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS).

Se é certo que no primeiro enquadramento a situação está acautelada por força do disposto no n.º 1 do artigo 145.º do Código Contributivo, e que com a Lei do Orçamento de Estado para 2014 permite-se a isenção da obrigação de contribuir *quando se tenha verificado a obrigação do pagamento de contribuições pelo período de um ano resultante de rendimento relevante igual ou inferior a seis vezes o valor do IAS*, por força da atual alínea d) do artigo 157.º, certo, porém, é também que durante um ano o TI tem obrigação de pagar contribuições acima das suas possibilidades e dos rendimentos que auferir.

Não podemos esquecer que, se estas regras decorrem ainda do anterior regime dos TI (Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro) de acordo com o qual estes trabalhadores, uma vez integrados no âmbito pessoal do regime, mantinham o seu enquadramento mesmo quando os seus rendimentos passassem a ser inferiores ao referido limite, a verdade é que esse regime vigorou numa conjuntura económica diferente, com perspectivas florescentes de trabalho e de crescimento da atividade produtiva, e sem que houvesse no horizonte o pressuposto de uma crise como aquela que hoje vivemos.

Presentemente, porém, são cada vez mais frequentes os TI (sobretudo os prestadores de serviços) que se defrontam com rendimentos muito baixos, pelo que a obrigação de pagamento de contribuições nessa situação põe em causa a subsistência e a dignidade dessas pessoas, assim como o seu direito ao trabalho, já que, como se viu, elas acabam por se ver forçadas a cessar a sua – ainda que parca – atividade para deixarem de estar onerados acima das suas possibilidades.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

E uma vez que estamos a fazer uma apreciação nesta sede, aproveito para chamar a atenção para a necessidade de o artigo 162.º do Código Contributivo, que estabelece as regras de determinação do rendimento relevante dos TI, ser alterado em conformidade com a alteração que foi introduzida ao artigo 31.º do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, e prevê agora novos coeficientes para o apuramento do rendimento tributável no que respeita aos rendimentos empresariais e profissionais.

Veja-se que as regras do referido artigo 162.º foram previstas com base nos anteriores coeficientes, pelo que há a necessidade da sua atualização em resultado da referida alteração, que resultou também da Lei do Orçamento de Estado para 2014.

Em conclusão, permito-me chamar a melhor atenção de V. Ex.ª para a necessidade de:

- a) Ser dada resposta ao ofício do Provedor de Justiça de 02.05.2013, que se mantém sem resposta;
- b) No que respeita à questão específica da reavaliação da base de incidência contributiva dos TI nos termos previstos nos n.ºs 6 e 7 do citado artigo 163.º do Código Contributivo, todos os requerimentos apresentados nesse sentido entre 15/05/2012 e 31/12/2013 serem considerados como devidamente instruídos;
- c) A apreciação desses requerimentos ser feita com a maior brevidade possível, mas com base nas declarações de rendimentos que foram, entretanto, apresentadas (relativamente a 2012) e das que vão sê-lo agora (relativamente a 2013), ou seja, logo nos termos do mencionado artigo 62.º-B do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, e apenas aqueles que tenham direito a uma redução superior a um escalão vejam ser-lhes corrigido o escalão de base de incidência contributiva e criado um crédito de contribuições correspondente à diferença, com pagamento de juros indemnizatórios pelo atraso;
- d) Ser reposta em vigor a possibilidade de reavaliação da base de incidência contributiva dos TI nos 12 meses em que vigora a base de incidência fixada nos termos do artigo 163.º do Código Contributivo, com melhor esclarecimento das regras relacionadas com a certificação dos rendimentos em causa, ou ser aprovada uma medida alternativa que permita acautelar as situações de quebras abruptas de rendimentos, a fim de não haver TI com



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

obrigação contributiva em valor superior às suas possibilidades, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade, da dignidade humana e do direito ao trabalho;

- e) Ser sempre admitida a isenção da obrigação de contribuir para aqueles TI que auferam rendimento relevante igual ou interior a seis vezes o valor do IAS;
- f) Serem atualizadas as regras do artigo 162.º do Código Contributivo em conformidade com os novos coeficientes previstos no artigo 31.º do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, na sequência da alteração que o mesmo sofreu por força da Lei do Orçamento de Estado para 2014.

São estas, Senhor Secretário de Estado, as sugestões que este órgão do Estado vem dirigir a V. Ex.^a relativamente aos assuntos em presença.

Não podendo deixar de reconhecer a complexidade destas questões, desde já me disponibilizo para uma reunião no âmbito da qual elas possam ser discutidas, assim como todas as outras que também lhe foram colocadas e aguardam uma resposta de V. Ex.^a, e que oportunamente poderão ser identificadas junto do seu Chefe do Gabinete para a elaboração da respetiva ordem de trabalhos.

Com os meus melhores cumprimentos, *também pessoais,*

O Provedor-Adjunto

Jorge Miranda Jacob

Anexo: cópia da citada informação veiculada pela Direção de Serviços do IRS.