Cristina Rodrigues
Deputada à Assembleia da República

# Projecto de Lei n.º 612/XIV/2.ª

## Garante aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social

## Exposição de motivos

O Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de Fevereiro, procedeu à extinção, por fusão no Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), de diversas Caixas de Previdência, como a Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas, a Caixa de Previdência do Pessoal da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A., a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade, a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, da "Cimentos" - Federação de Caixas de Previdência, a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia de Cimento Tejo, a Caixa de Previdência da Secil - Companhia Geral de Cal e Cimento e a Caixa de Previdência da Empresa de Cimentos de Leiria.

Com a extinção destas Caixas de Previdência, os seus beneficiários foram integrados no ISS, I. P., com salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação e das obrigações constituídas, mantendo o direito à protecção social nos termos definidos pelos regulamentos respectivos.

No entanto, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) não foi incluída neste processo, o que se terá devido, de acordo com declarações do Governo proferidas à data, à inexistência de interesse financeiro do Estado e da Ordem dos Advogados para a sua integração na Segurança Social.

Em consequência, o artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, diploma que aprovou as actuais Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, consagra a autonomia da CPAS, prevendo que "Mantêm-se autónomas as instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de Dezembro, com os seus regimes jurídicos e formas de gestão privativas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações".

Cristina Rodrigues – Deputada Não Inscrita
Assembleia da República – Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa
Telefone: 21 391 90 00
Contacto de email: gabinetecr@ar.parlamento.pt

Contudo, a verdade é que muitas têm sido as críticas dos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução sobre o modo de funcionamento e a sustentabilidade da CPAS, preocupações que acompanhamos integralmente, situação que se agravou no contexto pandémico que vivemos.

Os profissionais do sector têm-se, assim, mobilizado, apelando a que seja encontrada uma solução que resolva a evidente falta de protecção social, particularmente evidente no contexto actual, sendo apresentadas soluções que passam pela extinção da CPAS e integração dos seus beneficiários no ISS., I.P., à semelhança do que aconteceu com as restantes Caixas de Previdência, ou que seja garantida aos profissionais a possibilidade de escolherem entre a CPAS e a Segurança Social.

Damos como exemplo a Petição n.º 78/XIV/1, com o título "Pela integração da Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores na Segurança Social", que contou com 7893 assinaturas, e a Petição n.º 79/XIV/1, com o título "Nacionalização da Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores por integração na Segurança Social", com 5074 assinaturas.

As petições destacam a clara falta de apoio da CPAS na saúde e doença, em situações de carência económica, bem como para fazer face a encargos de cariz assistencial. Fazem, ainda, referência à extinção de direitos adquiridos, tais como a possibilidade de resgate de contribuições. Por último, criticam, ainda, o facto das contribuições actualmente pagas não terem como base os rendimentos efectivamente auferidos por cada um, baseando-se antes na mera presunção de rendimentos que não é possível ilidir.

E isto acontece porque os beneficiários efectuam o pagamento das contribuições, calculadas pela aplicação da taxa referida no artigo 79.º, n.º 2 do Novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (NRCPAS), que para o ano de 2020 e seguintes é de 24%, à remuneração convencional, correspondente ao escalão escolhido de entre os escalões contributivos previstos no artigo 80.º do Regulamento.

Nos termos deste artigo, o escalão mínimo da remuneração convencional é fixado de acordo com as seguintes regras:

I. O 1.º escalão, para os Advogados Estagiários e associados estagiários da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução;

II. O 2.º escalão até ao fim do primeiro ano civil após a inscrição como Advogado ou associado da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução;
III. O 3.º escalão até ao fim do segundo ano civil após a inscrição como Advogado ou associado da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução;
IV. O 4.º escalão até ao fim do terceiro ano civil após a inscrição como Advogado ou associado da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, para os Beneficiários extraordinários e, quando aplicável, para os Beneficiários titulares de pensão de reforma;
V. O 5.º escalão, nos restantes casos, salvo se já tiver vigorado escalão superior no ano anterior, caso em que continuará a ser este.

Assim, quando os Beneficiários não o indiquem, o escalão da remuneração convencional é fixado de acordo com as regras de fixação do escalão mínimo, o que significa que, para a generalidade dos Advogados e Solicitadores, será fixado o 5.º escalão.

Se tivermos por referência o ano de 2020, por exemplo, verificamos que as contribuições foram calculadas pela aplicação da taxa de 24% a uma remuneração convencional, de entre escalões contributivos que têm como referência o Indexante Contributivo (IC), que se mantém em 581,90 euros, ajustado por um factor de correcção de menos 10%.

Ora, tendo o 5.º escalão o valor da contribuição mensal de € 251,38, isto significa que estes profissionais são obrigados a descontar, no mínimo, aquele valor, independentemente dos rendimentos verdadeiramente auferidos. Esta presunção de rendimentos é perversa e origina graves desigualdades entre os profissionais, na medida em que alguém que não aufira qualquer rendimento desconta exactamente o mesmo que alguém que receba € 10.000 mensais, não sendo o esforço contributivo do primeiro de todo comparável ao do segundo.

E a este propósito importa citar o Acórdão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, no âmbito do Processo n.º 247/18.3BECBR, no qual se decidiu que as normas previstas nos artigos 79.º, n.º 1 e 80.º, n.os 1 e 2, al. e) do NRCPAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29.06, na sua redacção inicial, ao estabelecerem uma fórmula de cálculo de uma obrigação contributiva que parte de uma base de incidência cujo valor não pode ser contestado e da qual decorre um valor contributivo mínimo obrigatório para todos os Advogados a partir do 4.º ano civil após a sua inscrição na Ordem dos Advogados, sem possibilidade de escolha ou enquadramento em escalão inferior para os beneficiários que, por alguma eventualidade, aufiram rendimentos mais baixos,

violam o princípio constitucional da igualdade, de per si, bem como na vertente da capacidade contributiva que deriva do principio da igualdade tributária, consagrados na Lei Fundamental.

O Tribunal assenta esta decisão no facto de ser inegável que as contribuições para a CPAS devem obedecer ao bloco de princípios previstos na denominada "Constituição Fiscal", defendendo o Tribunal Constitucional que o princípio da Tributação segundo a capacidade contributiva, ainda que não esteja expressamente consagrado na Constituição da República Portuguesa, deriva do Princípio da igualdade tributaria, na medida em que é por este exigido como parâmetro que permite aferir a comparabilidade ou incomparabilidade da situação dos sujeitos passivos.[1]

Ora, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, o qual constitui o pressuposto e o critério de tributação, é de concluir que deve ser exigido igual imposto a quem dispõe de igual capacidade contributiva, e diferente imposto a quem tem diferente capacidade contributiva, na medida da respectiva diferença, sendo que para aferir a capacidade contributiva de cada contribuinte o ponto de partida deve ser o respectivo rendimento colectável.

Em consequência, entende o Tribunal Constitucional que este princípio de igualdade na vertente da capacidade contributiva pressupõe a proibição de qualquer presunção absoluta ou ficção de rendimentos que não tenha qualquer relação com o rendimento efectivamente auferido pelo contribuinte, pese embora não seja de todo afastada pelo legislador constitucional a possibilidade de fixar tais presunções ou rendimentos ficcionados com base no "rendimento normal", exigindo-se, porém, nestes casos, que as referidas presunções sejam ilidíveis e que tal ficção não leve a "soluções de intolerável iniquidade", conforme mencionado no Acórdão n.º 84/2003, de 12.02.2003.

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra considerou, assim, que, apesar da CPAS assumir especificidades relativamente ao regime da Segurança Social, estas não justificam o afastamento do principio da capacidade contributiva, devendo reger-se por ele, até porque as contribuições da CPAS se aproximam da lógica de imposto, na medida em que constituem prestações às quais não corresponde um benefício específico e individualizado, sendo devidas a uma entidade pública e destinada ao financiamento da mesma.

[1] A título meramente exemplificativo, vide Acórdãos do Tribunal Constitucional n.os 142/2004, de 10.03.2014, 452/03, de 14.10.2003, 84/03 de 12.02.2003 e 211/03, de 28.03.2013, todos disponíveis em https://www.tribunalconstitucional.pt

Importa, ainda, acrescentar que a existência deste valor contributivo mínimo permite uma igualdade formal, pois todos os beneficiários encontram-se adstritos ao pagamento de uma contribuição mínima a partir do 4.º ano civil posterior à sua inscrição na respectiva Ordem Profissional. Contudo, tal igualdade abstrai-se totalmente das circunstâncias concretas de cada um desses beneficiários, tratando de forma igual o que exige um tratamento diferenciado, situação que é agravada pelo facto de não estar prevista qualquer cláusula de salvaguarda nem a possibilidade desta ficção de rendimento ser afastada pelos beneficiários, o que justifica, no entender do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, a inconstitucionalidades das normas que o prevêem.

Como bem defende Nazaré Costa Cabral "a natureza ambivalente das contribuições sociais está na ambivalência do pressuposto que lhe dá origem. O facto de, imediatamente, o pressuposto das contribuições ser o da atribuição de uma prestação como contrapartida por aquilo que se pagou e de se saber o que se vai receber se e quando, não pode fazer esquecer que, mediatamente, esse pressuposto é a capacidade contributiva do próprio sujeito."[2]

Adicionalmente, importa mencionar que o Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro, que procedeu à primeira alteração ao Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho, veio alterar a forma de apuramento da base de incidência contributiva, que deixou de estar indexada à remuneração mínima mensal garantida, sendo criado o conceito de Indexante Contributivo, actualizado com base no Índice de Preços no Consumidor.

O artigo 4.º do mencionado Decreto-Lei fixou em € 581,90 o valor do Indexante Contributivo, ajustado no ano de 2020, por um factor de correcção de menos 10%, conforme a Portaria n.º 409/2019, de 27 de Dezembro. A título de exemplo, no ano de 2019, o factor de correcção foi fixado em menos 14%.

Sobre esta matéria, a Ordem dos Advogados considerou que o valor mínimo das contribuições, fixado em € 251,38, é "absolutamente insustentável para a maioria dos beneficiários, ainda mais nesta época de crise", recomendando à Direcção da CPAS que "o factor de correcção deveria ser

[2] Cfr. "*Especificidades da relação jurídica contributiva à luz dos vários regimes de segurança social*", in Taxas e Contribuições Financeiras a favor das Entidades Públicas e Contribuições para a Segurança Social, Ebook CEJ, Lisboa, Dezembro 2015, pg. 66, disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Taxas_contribuicoes_financeiras.pdf.

fixado num valor muito acima dos actuais 10%, devendo mesmo aproximar-se dos 50%, em ordem a permitir uma aproximação efectiva dos montantes mínimos de contribuição pagos pelos Advogados e Solicitadores integrados na CPAS àqueles que existem no regime da segurança social dos trabalhadores independentes".

Contudo, tanto quanto sabemos, para 2021 o factor de correcção foi fixado novamente em menos 10%, o que fica muito aquém do que seria necessário para fazer face à diminuição dos rendimentos que estes profissionais sofreram. Para aqueles que estão neste momento a retomar a sua actividade era fundamental que o factor de correcção tivesse sido fixado num valor muito acima dos actuais 10%, dado que o actual valor mínimo das contribuições é insustentável para a maioria dos profissionais. Lamentavelmente, isso não aconteceu apesar dos vários apelos, o que demonstra a pouca preocupação da CPAS em relação à difícil situação em que se encontram os Advogados e Solicitadores.

Por último, não podemos esquecer que os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução foram particularmente afectados pela crise económica e social provocada pela COVID-19.

De facto, consequência da suspensão dos prazos judiciais, estes profissionais tiveram uma redução abrupta dos seus rendimentos, verificando-se, em muitos casos, uma total paragem da actividade. Enquanto os restantes trabalhadores independentes beneficiaram de medidas extraordinárias de apoio, as quais saudamos pela sua importância, os Advogados e Solicitadores foram praticamente esquecidos deste processo, apesar dos inúmeros alertas, nomeadamente da Assembleia da República, para a situação especifica destes profissionais.

Isto aconteceu em grande medida porque o entendimento da tutela era o de que os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução são beneficiários de uma Caixa de Previdência própria e que, por isso, deveria ser esta a apoiar financeiramente os profissionais. A CPAS, por seu turno, não conseguiu responder aos problemas dos beneficiários, tendo sido o temporário pagamento diferido das prestações ou, em alternativa, a alteração do escalão contributivo, claramente insuficiente para fazer face à perda de rendimentos.

Importa ter em conta que o relatório e contas da CPAS de 2019 revelou que a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores teve um lucro de 18 milhões de euros. Pese embora depois o seu conselho de fiscalização tenha vindo salientar que o resultado líquido apurado nas contas do ano de 2019, no valor de 18,7 M€, está influenciado por ganhos de aumentos de justo valor (valor de

mercado), dos activos mobiliários e imobiliários de 29,3M€, que não têm a natureza de rendimentos efectivos, mas potenciais.

Apesar da aparente saúde financeira da CPAS, em plena pandemia, a sua Direcção não se mostrou sensível aos problemas dos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, nem às críticas do sector face à falta de apoios para os profissionais que deixaram de ter rendimentos.

Adicionalmente, a ausência de apoios foi agravada pelo facto destes profissionais terem de continuar a pagar as suas contribuições à CPAS, o que colocou em causa a subsistência dos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução e das suas famílias.

Por tudo isto, tanto os Advogados como os Solicitadores e Agentes de Execução convocaram Assembleias Gerais com o objectivo de discutir a sustentabilidade da CPAS e a possibilidade de escolha do regime contributivo.

A Assembleia Geral extraordinária da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), que se realizou no mês de Outubro de 2020, aprovou a possibilidade de os associados poderem escolher o regime de contribuições entre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e a Segurança Social.

Esta aprovação, de uma proposta apresentada por um grupo de associados que querem trazer à Assembleia da República a alteração do Estatuto da OSAE para mudar a norma que impõe a inscrição na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, contou com 708 votos a favor, 7 contra e 36 abstenções, o que demonstra o claro consenso que existe nesta matéria.

Caso a opção se concretize, a CPAS pode perder cinco mil inscritos assegurados por Solicitadores e Agentes de Execução.

No mês de Novembro de 2020, Solicitadores e Agentes de Execução aprovaram por votação secreta um voto de censura ao presidente da direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, exigindo a sua demissão. De acordo com um comunicado divulgado pela Comunicação Social, após uma Assembleia-Geral Extraordinária dos associados da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, o voto de censura foi aprovado com 125 votos a favor e 1 contra.

Tanto quanto sabemos, a Assembleia Geral da Ordem dos Advogados está agendada para o próximo dia 28 de Janeiro de 2021.

Face ao exposto, acompanhando as preocupações dos profissionais do sector, apresentamos o presente Projecto de Lei que visa permitir aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, actualmente em regime exclusivo, e a Segurança Social.

O contexto pandémico que vivemos demonstrou que a CPAS é incapaz de responder aos problemas dos profissionais do sector pois, apesar de ter apresentado lucros, ignorou as diversas críticas e os apelos e deixou os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução numa situação economicamente muito difícil. Infelizmente, a fixação de um valor obrigatório mínimo tem levado diversos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a abandonar a sua profissão, por não conseguirem suportar aquele valor, particularmente no contexto actual. Tal situação acabará por colocar em causa a sustentabilidade da CPAS, dado que os profissionais com menores rendimentos serão forçados a suspender ou cancelar a sua inscrição por não terem condições para suportar aquele valor.

Estando em causa o desempenho de funções de interesse público e sendo a existência de protecção social fundamental para todos os cidadãos, consideramos que o presente projecto será essencial para garantir maior estabilidade aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, sendo, também, uma forma de reconhecer e valorizar estes profissionais.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Deputada não inscrita Cristina Rodrigues apresenta o seguinte projecto de lei:

## Artigo 1.º

## Objecto

A presente lei procede à alteração da Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro, na sua redacção actual, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, da Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro, que transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respectivo Estatuto, da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, na sua redacção actual, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social e da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro,

na sua redacção actual, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, atribuindo aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de poderem escolher o regime de contribuições entre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e o Instituto da Segurança Social, I.P.

**Artigo 2.º**

**Alteração à Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro**

É alterado o artigo **4.º** da Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro, alterada pela Lei n.º 23/2020, de 6 de Julho, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, e revoga a Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro, e o Decreto-Lei n.º 229/2004, de 10 de Dezembro, o qual passa a ter a seguinte redacção:

"Artigo 4.º

[...]

A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis, **ou pelo Instituto da Segurança Social, I.P., cabendo ao Advogado a escolha do seu regime de contribuições.**"

**Artigo 3.º**

**Alteração à Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro**

É alterado o artigo **5.º** da Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro, que transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respectivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, o qual passa a ter a seguinte redacção:

"Artigo 5.º

[...]

A previdência social dos associados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis, **ou pelo Instituto da Segurança Social, I.P., cabendo ao associado a escolha do seu regime de contribuições**."

Cristina Rodrigues – Deputada Não Inscrita
Assembleia da República – Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa
Telefone: 21 391 90 00
Contacto de email: gabinetecr@ar.parlamento.pt

**Artigo 4.º**

**Alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro**

É alterado o artigo **51.º** da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, o qual passa a ter a seguinte redacção:

"Artigo 51.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

**3 – Os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução podem optar pelo sistema previdencial previsto no presente capítulo, nas condições estabelecidas nos respectivos Estatutos profissionais.**"

**Artigo 5.º**

**Alteração à Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro**

É alterado o artigo **139.º** da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, na sua redacção actual, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, o qual passa a ter a seguinte redacção:

"Artigo 139.º

[...]

1 – [...]:

a) Os advogados e os solicitadores que, em função do exercício da sua actividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respectiva Caixa de Previdência, mesmo quando a actividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 133.º **e que não tenham optado pelo regime contributivo do sistema previdencial de Segurança Social, nos termos previstos nos respectivos Estatutos Profissionais.**

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...]:

i) [...];

ii) [...].

g) [...].

2 – [...].

3 – [...].”

**Artigo 6.º**

**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

Palácio de São Bento, 23 de Dezembro de 2020

A Deputada,

Cristina Rodrigues

Cristina Rodrigues – Deputada Não Inscrita
Assembleia da República – Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa
Telefone: 21 391 90 00
Contacto de email: gabinetecr@ar.parlamento.pt