

**EXMO. SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO
DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS
DR. LUÍS MARQUES GUEDES**
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

PMP C/ Protocolo

Lisboa, 10 de Março de 2021 – 95226

ASSUNTO – Audiência Parlamentar de 17 de Fevereiro de 2021.

Exmos. Senhores Deputados,

Na sequência da Audiência Parlamentar realizada no passado dia 17 de Fevereiro de 2021, no âmbito do Grupo de Trabalho da 1.ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, entende a Direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), transmitir algumas informações adicionais que considera úteis para melhor esclarecimento e compreensão dos temas abordados no quadro da Instituição.

I. Enquadramento da CPAS

A CPAS é uma **Instituição de Previdência autónoma** com mais de 70 anos existência. Tem personalidade jurídica, regime próprio, gestão privativa e visa fins de previdência e de protecção social dos **Advogados e dos Associados da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução** (*vide* artigo 1.º do Regulamento da CPAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho, doravante "RCPAS") e, ainda, de outros **Beneficiários Extraordinários, nacionais ou estrangeiros, de outras profissões jurídicas que não Advogados, Solicitadores ou Agentes de Execução, cujas legítimas expectativas têm de ser salvaguardadas sempre que se proceder a alguma alteração no regime da CPAS.**

A CPAS rege-se pelo RCPAS e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações (*vide* n.º 2 do artigo 1.º do RCPAS) e está sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social. Quanto à sua finalidade estatutária, dispõe o artigo 3.º do RCPAS, que a CPAS tem por fim conceder **pensões de reforma e subsídios por invalidez** aos seus Beneficiários.

Além da atribuição das referidas prestações, a CPAS também concede **subsídios por morte e de sobrevivência aos familiares** dos seus Beneficiários e um **núcleo muto relevante de subsídios** (designadamente ao nível assistencial), de acordo com as disponibilidades anuais do Fundo de Assistência. Para melhor elucidação anexamos, como DOCUMENTO N.º 1, uma síntese das prestações atribuídas pela CPAS no ano 2020 e nos dois primeiros meses de 2021, que bem evidencia a amplitude dessas prestações e, bem assim, remetemos para a informação já antes prestada através do nosso ofício n.º 81576 de

26/02/2021. Neste contexto a CPAS afigura-se hoje como uma Instituição com características mistas, previdenciais e assistenciais.

Quanto ao **modelo de financiamento**, o Regime de Previdência da CPAS é de **repartição**, o que significa que é a geração activa que gera os fluxos financeiros a partir dos quais se pagam as pensões devidas, na expectativa de que as suas pensões venham também a ser pagas pela geração subsequente. À semelhança de todos os regimes de repartição, a CPAS é um Regime cujo equilíbrio e sustentabilidade depende intrinsecamente (i) da proporção de contribuintes versus pensionistas, (ii) do valor das contribuições recebidas *versus* valor das pensões pagas e (iii) da fórmula de cálculo da pensão *versus* número de anos de pagamento da pensão.

Para o **adequado equilíbrio de um regime de previdência desta natureza** o valor de contribuições pagas pelos beneficiários activos deve ser suficiente para cobrir todas as necessidades financeiras associadas ao pagamento das actuais pensões de reforma e de invalidez, bem como os subsídios de sobrevivência. Os regimes de repartição são, assim, muito sensíveis aos desequilíbrios demográficos e financeiros, pelo que a sua subsistência depende de uma gestão muito criteriosa, atenta e focada no equilíbrio entre as receitas (contribuições) e as despesas (benefícios pagos), quer na óptica do seu acompanhamento, quer na óptica do seu ajuste atempado, se necessário.

Um vasto conjunto de factores tem vindo a condicionar estes regimes de repartição, em especial (i) a evolução dos indicadores demográficos, como o aumento da esperança média de vida e a diminuição de entrada no sistema de novos contribuintes, (ii) a diminuição dos *ratios* financeiros, como a estagnação ou diminuição do valor das contribuições entradas e o aumento do número e do valor das pensões pagas e (iii) as repetidas e quase ininterruptas conjunturas depressivas, com ciclos cada vez mais arrastados e complexos. Neste contexto e em consequência, os diversos regimes de repartição, em diferentes países da Europa, têm vindo a adaptar-se à realidade. Portugal não constitui qualquer excepção neste processo universal de ajustamento a esta nova realidade. Exemplo disso são as importantes e sucessivas alterações que, na última década, o Regime Geral de Segurança Social (também este um regime de repartição) tem vindo a promover.

No caso concreto da CPAS, a principal alteração ao regime foi operada em 2015, através do **Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho**, cujo preâmbulo, para que se remete, é bem elucidativo dos principais problemas então verificados e das soluções visadas, que, no essencial, se destinaram a **garantir a sustentabilidade do regime de previdência dos Advogados e Associados da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução**.

II. IMPACTOS E ANÁLISE GLOBAL - ALTERAÇÕES AO REGIME DA CPAS

A alteração do Regime operada em 2015, através do Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho, os seus impactos e análise global têm vindo a ser amplamente escrutinados e avaliados. Logo no início de 2016, na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 59/2016, aprovada em 23 de Março, foi criado, através do Despacho n.º 10478/2016 dos Ministros da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança



CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES

Social, de 23 de Agosto, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 30 de Agosto, um Grupo de Trabalho Interministerial para a avaliação do Novo Regulamento da CPAS.

O Grupo de Trabalho teve por missão *“proceder a uma avaliação do impacto da aplicação do novo Regulamento da Caixa de Previdência, tendo particularmente em consideração os advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades e cujo rendimento se revele mais afectado pelas obrigações contributivas dele decorrentes, devendo ainda avaliar as respectivas fontes de financiamento, a sustentabilidade da caixa de previdência, os mecanismos de supervisão, bem como âmbito e restrições de acesso às prestações sociais”*.

O referido Grupo foi constituído por (i) 2 representantes do Ministério da Justiça (ii) um representante da Ordem dos Advogados (iii) 1 representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (iv) 1 representante da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e, (v) 2 representantes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através da Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS), presidindo um destes representantes aos trabalhos do Grupo. O Grupo obedeceu a uma metodologia de base técnico-científica no âmbito da qual todas as questões relativas à CPAS e ao seu Novo Regulamento foram profunda e rigorosamente abordadas e ponderadas.

O Relatório do Grupo de Trabalho, cuja cópia anexamos como DOCUMENTO N. 2, foi finalizado no final de 2017, o que significa, desde logo, que a Assembleia da República tem agora em sua posse um acervo de informação relativamente recente sobre a CPAS, corolário de um verdadeiro escrutínio, nas mais variadas das suas vertentes, em especial, económico-financeira, legal e de sustentabilidade.

De facto, do referido Relatório do Grupo de Trabalho retira-se que, em relação ao Novo Regime da CPAS:

- (i) Não há grande diferenciação relativamente ao regime anteriormente em vigor (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho)
- (ii) Relativamente aos Beneficiários Estagiários e aos Beneficiários em início de actividade profissional, exceptuando alguns aspectos particulares, o regime aproxima-se dos regimes da Segurança Social dos trabalhadores independentes e no caso dos estagiários com remuneração até se pode considerar que o montante das contribuições é mais reduzido (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho).

Relativamente a este concreto aspecto, no ínterim, o **Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro**, que procedeu à primeira alteração ao novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), consagrou a **eliminação da obrigação contributiva por parte dos Beneficiários estagiários**, o que não impede, que, voluntariamente, iniciem de imediato o pagamento de contribuições, assim assegurando, desde logo, o acesso a vários benefícios e uma mais sólida formação da sua carreira contributiva (*vide* n.º 3 do artigo 79.º do RCPAS).

- (iii) As medidas introduzidas pelo Novo Regulamento indiciam uma maior **estabilidade e segurança do regime**, em particular no médio prazo (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho).
- (iv) Os documentos disponíveis, designadamente da entidade externa Willis Towers Watson, levam à conclusão que o regime se mantém equilibrado, pelo menos até 2031 (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho).

- (v) O impacto das medidas contidas no Novo Regulamento é de **aplicação gradual**, ao longo dos anos, pelo que os impactos positivos que venham a ser verificados são avaliados através de uma abordagem prospectiva do Regime (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho)
- (vi) O âmbito da protecção social dos Advogados não foi alterado com o Novo Regulamento, embora existam alterações ao nível das condições de acesso e de cálculo das pensões de reforma e de sobrevivência, cujo objectivo foi o de **robustecer a sustentabilidade futura do regime de pensões da CPAS**. Assim, verifica-se uma incidência maior relativamente às pensões de sobrevivência, especialmente a dos cônjuges, que passaram a ter uma condição de recursos no seu acesso, sem a existência de qualquer regime transitório na aplicação das novas regras (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho).

Relativamente ao “*âmbito da protecção social dos Advogados*”, já tivemos oportunidade de dar nota da evolução, entretanto havida, designadamente, fruto das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro, pelo Regulamento de resposta às consequências da epidemia do novo Coronavírus - COVID-19 (2020), pelo Regulamento de resposta às consequências, em 2021, da nova vaga da epidemia de COVID-19, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, que aditou os números 3 e 4 ao artigo 71.º do Regulamento da CPAS, e pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de Dezembro que, através do artigo 431.º, aditou o n.º 5 ao artigo 71.º do Regulamento da CPAS.

Permitimo-nos, todavia, salientar que a partir de 01.01.2021, a CPAS passou a oferecer aos Beneficiários Ordinários, aos Beneficiários Extraordinários e aos Beneficiários Reformados, até aos 75 anos, que tenham pagamento de contribuições e que apresentem a sua situação contributiva integralmente regularizada em 31 de Dezembro do ano transacto, um **seguro plano de protecção de rendimentos por acidente ou doença que garante o pagamento de um subsídio diário em situação de incapacidade temporária absoluta por doença ou acidente**.

Esta iniciativa da CPAS constitui uma **importante inovação em matéria de protecção dos Beneficiários**, traduz um esforço imenso e uma extensão significativa da resposta assistencial da Instituição, indo ao encontro de um anseio dos profissionais liberais advogados, solicitadores e agentes de execução em caso de doença ou acidente.

A largou-se de forma expressiva a capacidade de **apolar os Beneficiários em situação de especial debilidade por doença temporária incapacitante ou acidente com lesões corporais**, já que a nova solução de protecção garante o pagamento durante 6 meses de um subsídio diário calculado em função de 70% da remuneração convencional mensal escolhida pelo Beneficiário, pelo que quanto maior o escalão escolhido pelos Beneficiários, maior será o valor do subsídio diário de incapacidade. Mediante acordo e co-pagamento do interessado a referida protecção de rendimento pode ser estendida até 24 meses. A solução de protecção de rendimentos da CPAS inclui também, em certas condições, a cobertura das complicações pré-parto que possam originar uma incapacidade temporária absoluta, valência especialmente importante para parte significativa do universo dos advogados, solicitadores e agentes de execução.

- (vii) Regista-se uma **evolução positiva nos indicadores económicos**, estimando-se o crescimento do activo para 581 milhões de Euros (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).
- (viii) Constata-se que o novo regulamento contém **previsão legal da existência de mecanismos internos e externos de supervisão financeira**, designadamente de um **Conselho de Fiscalização estatutariamente previsto**, que iniciou funções em Janeiro de 2017, bem como o **acompanhamento obrigatório** do desenvolvimento do regime, também ao nível actuarial, por entidade auditora externa à CPAS (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).
- (ix) Mantém-se a tutela pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).

Mais recentemente, o Conselho Geral da CPAS deliberou a constituição de um Grupo de Trabalho com os seguintes objectivos:

- a. Elaborar um inquérito urgente sobre a situação geral dos beneficiários e a problemática vivida com a crise;*
- b. Analisar as possibilidades de apoios financeiros extraordinários por parte do Orçamento do Estado;*
- c. Monitorizar as medidas aprovadas para minorar a crise e elaborar propostas de correção;*
- d. Organizar soluções para reformar profundamente a CPAS.»*

O referido Grupo de Trabalho, cuja composição também foi determinada por Deliberação do Conselho Geral da CPAS, integra sete membros (designados pelas seguintes entidades: (i) Bastonários das Ordens dos Advogados e dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, (ii) Conselho Geral da Ordem dos Advogados, (iii) Conselhos Regionais da Ordem dos Advogados, (iv) Conselho Geral da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e (v) Direcção da CPAS). Apesar de já ter apresentado alguns documentos preliminares, na reunião do Conselho Geral da CPAS realizada no pretérito dia 17.02.2021, o Grupo de Trabalho informou que irá, em breve, apresentar um relatório final que incluirá uma análise comparativa entre o regime da CPAS e o regime dos Trabalhadores Independentes e, bem assim, um conjunto de recomendações sobre as matérias analisadas.

Entendemos ser também de sublinhar o facto de os documentos de prestação de contas da CPAS, e nessa medida, toda a sua actividade, serem sujeitos a uma permanente actividade de acompanhamento, controlo, parecer, auditoria e fiscalização de várias entidades, sobretudo após o exercício de 2016, em que reforçadamente passou a existir um novo órgão institucional (que é integrado por dois membros eleitos, sendo um advogado e outro solicitador ou agente de execução) e um ROC ou uma sociedade de ROC's designado pela Ordem dos ROCS), destinado ao acompanhamento e fiscalização da administração da CPAS e dos referidos documentos de prestação de contas - o Conselho de Fiscalização - e a obrigatoriedade da intervenção de uma entidade externa independente responsável pela elaboração de um Relatório Actuarial e de um Estudo de Sustentabilidade anual.

Em síntese e no que designadamente respeita aos documentos de prestação de contas da CPAS e ao **escrutínio permanente da actividade da CPAS**, cabe referenciar a existência e a actividade de um **Auditor Externo independente**, que emite um **Relatório de Auditoria**, a existência e a actividade de um **Conselho de Fiscalização**, onde se integra um **Revisor Oficial de Contas**, designado pela Ordem dos

Revisores Oficiais de Contas, que emite um **Relatório Anual e Parecer**, a existência de uma entidade externa independente, que elabora, por anexo aos documentos de prestação de contas, um **Relatório Actuarial das pensões em pagamento** e um **Estudo de Sustentabilidade**. Intervêm ainda neste processo de elaboração e aprovação dos documentos de prestação de contas o **Conselho Geral da CPAS** (reunindo 20 membros), que emite o seu **Parecer**, e os **Membros do Governo responsáveis pelas Áreas da Justiça e da Segurança Social**, que aprovam os referidos documentos.

Os documentos de prestação de contas são ainda remetidos aos **Conselhos Gerais da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução** e merecem também ampla divulgação pública na sede e Portal da CPAS mantendo-se disponíveis neste suporte pelo menos durante 3 anos após a sua aprovação. A actividade e a administração da CPAS e respectivos documentos de prestação de contas são, pois, amplamente divulgados, apreciados e escrutinados por múltiplas Entidades intervenientes no respectivo processo de parecer e aprovação, sendo, assim, este processo muito participado, transparente e rigoroso.

Finalmente, sobre o "pretenso" regime de livre escolha pelos advogados, solicitadores e agentes de execução do seu regime de previdência (CPAS *versus* RGTI), importará, antes do mais, ter presente que, no quadro legal vigente, **releva a obrigatoriedade legal de todos os trabalhadores independentes terem inscrição num sistema tido por adequado à profissão liberal que exercem** (*in casu*, para os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, a CPAS).

Há mais de 70 anos é a própria lei que determina que a **inscrição como Advogado, Solicitador ou Agente de Execução implica a pertença a um regime específico de protecção social que é assegurado pela CPAS**, sendo que esta diferenciação decorre da especificidade das funções exercidas por estes específicos profissionais, o que continua com toda a actualidade a justificar-se!

A garantia de um sistema sólido e efectivo de protecção social daqueles que exercem a actividade de Advogado, Solicitador ou Agente de Execução **afigura-se essencial à própria independência e autonomia técnica destes profissionais no exercício das suas funções**, pois, caso corresse um risco de desprotecção em caso de impossibilidade de exercício da sua função, ficaria seriamente comprometida a sua independência e autonomia técnica, na medida em que aqueles poderiam vir a ficar cativos dos interesses económicos que são prosseguidos pelos respectivos constituintes, neste mesmo sentido vai o Acórdão n.º 102/2013 da 2.ª Secção do Tribunal Constitucional de 20.02.2013, R. Conselheira Ana Maria Guerra Martins.

Num eventual regime opcional, haveria advogados, solicitadores ou agentes de execução no activo que, de forma discricionária, integrariam o regime geral dos trabalhadores independentes (RGTI) e, simultaneamente, outros que permaneceriam como Beneficiários da CPAS. Os reformados, por velhice ou invalidez, permaneceriam na CPAS não obstante esta instituição ficar privada das contribuições dos que tivessem exercido tal opção, em número impossível de prever à partida. O que também impossibilitaria qualquer cálculo actuarial. Esta solução (de que, aliás, mais nenhum cidadão português goza) feriria a solidez financeira da Instituição e afectaria todos os Beneficiários que não quisessem ou não pudessem ser integrados no sistema público de segurança social dos trabalhadores independentes.



CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES

Qualquer tentativa de avaliação, principalmente se se pretender equacionar uma eventual alteração deste tipo de Regimes, deverá ter por base uma análise rigorosa e sistémica (naturalmente efectuada, por pessoas com competência técnico-científica na matéria) que tenha em consideração todas as vertentes do Regime e nunca uma visão isolada de um ou outro dos seus aspectos, designadamente, o valor das contribuições, sob pena de se colocar em crise e comprometer de forma irremediável o equilíbrio, a prognose e a sustentabilidade da CPAS e o cumprimento das suas finalidades essenciais e assistenciais.

Neste quadro, em que muito se aborda a questão dos **rendimentos convencionados, rendimentos reais e rendimentos declarados**, fazemos notar que se trata de uma questão central e que não poderá deixar de ser equacionada de uma forma muito concreta e rigorosa. A CPAS não tem qualquer tipo de competências, atribuições ou poderes de fiscalização, nem, tão pouco, dispõe de qualquer informação sobre os rendimentos efectivamente percebidos pelos seus Beneficiários. Qualquer Estudo prospectivo de alteração do Regime neste contexto deverá necessariamente ter por base essa informação e, idealmente, não apenas dados actuais, mas também as médias dos últimos anos. Com efeito, quanto mais "real" for o ponto de partida, mais assertivos serão os resultados do Estudo.

Recorda-se também que, num modelo de repartição, como o da CPAS, as contribuições dos Beneficiários são direccionadas para o pagamento das pensões (e de outras prestações). Os eventuais saldos positivos são utilizados para reforço de um Fundo de Reserva para financiamento do sistema no futuro. Verifica-se solidariedade intergeracional (as pensões são financiadas pelas contribuições dos activos).

Assim, é fundamental uma correcta e adequada quantificação dos eventuais impactos de qualquer tipo de alteração do Regime, designadamente, no que respeita à forma de definição do valor das contribuições, uma vez que este tipo de alteração terá impacto sobre as responsabilidades já assumidas pela CPAS com o pagamento das pensões dos actuais reformados, que se mantêm imutáveis.

Quanto ao motivo do aparente "descontentamento social" dos Beneficiários da CPAS, ele não é mensurável pelos 751 Solicitadores e Agentes de Execução que estiveram presentes na Assembleia Geral Extraordinária dos Associados da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução que se realizou no mês de Outubro do ano transacto, que representam cerca de 15% dos associados da OSAE e 2,07%¹ do total dos Beneficiários inscritos na CPAS. Diga-se, para além disso, que tal Assembleia foi marcada e decorreu sem que houvesse qualquer acção de informação ou possibilidade de esclarecimento dos presentes e, ainda, sem que tivesse sido prevista a participação e intervenção da CPAS. Em abono da verdade, todos os sistemas de Segurança Social com inscrição obrigatória geram um certo descontentamento social, pelo

¹ Cálculo efectuado com referência ao Universo de Beneficiários com Pagamento de Contribuições em 31/12/2019, no total de 36.364.

² **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" da deputada não inscrita Cristina Rodrigues, **Projecto de Lei n.º 614/XIV/2ª** - "Integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na Segurança Social" das deputadas e deputados do bloco de esquerda, José Manuel Pureza; Pedro Filipe Soares; Mariana Mortágua; Jorge Costa; Alexandra Vieira; Beatriz Dias; Fabíola Cardoso; Isabel Pires; Joana Mortágua; João Vasconcelos; José Maria Cardoso; José Soeiro; Luís Monteiro; Manuel Azenha; Maria Manuel Rola; Moisés Ferreira; Nelson Peralta; Sandra Cunha; e, Catarina Martins e **Projecto de Resolução n.º 829/XIV/2.ª** - "Recomenda ao Governo que elabore e apresente à Assembleia da República um estudo sobre a viabilidade da integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na segurança social", do deputado e das deputadas André Silva, Bebiãna Cunha e Inês de Sousa Real.

que a reflexão sobre o futuro da CPAS, baseada numa percentagem tão ínfima de "descontentamento" face ao sistema em vigor, é demasiado perniciosa e imponderada, na medida em que espelha e representa deficitariamente a vontade da generalidade dos Beneficiários da CPAS.

O dito descontentamento social minoritário que teve guarida, inclusivamente, em processos legislativos que integram dois projectos-lei e um projecto de resolução², em nosso entender, não representam os interesses da generalidade dos Beneficiários, comprometem o futuro da Instituição e, pior, o cumprimento das suas obrigações já assumidas, sem benefício relevante para os advogados, os solicitadores e os agentes de execução. Na verdade, os Beneficiários da CPAS (com pagamento de contribuições) ascendem a 36.000, dos quais mais de 80% cumpriram (no ano transacto e nos anos antecedentes) as suas obrigações contributivas, sendo que no horizonte 10 anos se regista que mais de 90% dos Beneficiários cumprem tais obrigações.

Para além dos aspectos imediatamente antes referidos e que dão nota dos impactos que, no limite, poderão colocar em crise e comprometer de forma irremediável o equilíbrio, a prognose e a sustentabilidade da CPAS, importa ter presente que tal pretensa "livre escolha", a conceder (apenas) a Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, embora em tese e no abstracto se pudesse vislumbrar como um aparentemente "inofensivo" direito de opção entre dois regimes, configuraria uma alteração legislativa violadora das normas legais e constitucionais vigentes em matéria de Segurança Social. Alertamos ainda, pela sua clareza, para os **argumentos e conclusões do douto Parecer elaborado pelo Exmo. Senhor Dr. Armindo Ribeiro Mendes** aqui junto como DOCUMENTO N. 3.

A Direcção da CPAS, legítima e recentemente eleita pelos seus pares para desempenhar o mandato no triénio 2020-2022, mantém como principal missão a estabilização e o reforço da sustentabilidade e da melhoria da CPAS sempre no melhor interesse de todos os seus Beneficiários e continua empenhada na sua protecção e desenvolvimento, pelo que reitera a total disponibilidade para o acompanhamento ou esclarecimento de qualquer questão que possa persistir sobre estes temas ou outros que se considerem relevantes.

Apresentamos os nossos mais respeitosos cumprimentos, *com elevada estima,*
consideração e sempre ao dis

Pe' A DIRECÇÃO

O Presidente



(Carlos Pinto de Abreu)

Anexos: todos os documentos referidos no texto.

SÍNTESE DO CUSTO TOTAL COM BENEFÍCIOS (até Fevereiro de 2021)

ESPECIE	CUSTO TOTAL COM BENEFÍCIOS										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	jan/21	fev/21			
Benefício de nascimento	513.565,00 €	492.620,00 €	523.216,00 €	566.262,00 €	601.940,00 €	633.265,00 €	33.020,00 €	50.800,00 €			
Benefício de maternidade	1.082.399,50 €	1.012.985,00 €	1.117.290,60 €	1.345.638,40 €	1.373.525,50 €	1.568.597,20 €	88.474,10 €	126.848,80 €			
Comparticipação nas despesas de internamento hospitalar por maternidade	94.760,99 €	77.754,75 €	66.996,38 €	75.198,06 €	69.246,01 €	67.184,68 €	3.827,42 €	4.761,75 €			
Comparticipação nas despesas de internamento hospitalar por doença	344.218,60 €	354.508,01 €	356.314,22 €	338.638,52 €	283.623,52 €	336.943,92 €	17.486,47 €	18.721,85 €			
Benefício de recuperação	214.296,00 €	211.500,00 €	266.876,00 €	235.268,00 €	260.980,00 €	251.380,00 €	19.510,00 €	24.765,00 €			
Comparticipação nas despesas de assistência médica e medicamentosa	30.152,89 €	28.893,71 €	25.325,46 €	28.078,13 €	27.865,47 €	24.291,15 €	881,12 €	800,11 €			
Subsídio por morte	301.224,86 €	277.921,88 €	354.697,88 €	384.210,00 €	318.840,00 €	337.410,00 €	22.650,00 €	58.410,00 €			
Comparticipação nas despesas de funeral	37.658,91 €	44.218,45 €	60.920,59 €	57.373,29 €	50.042,79 €	52.647,44 €	2.693,52 €	6.724,88 €			
Subsídio de assistência	76.797,00 €	86.319,00 €	70.737,84 €	65.412,00 €	64.584,00 €	69.174,00 €	4.740,00 €	4.740,00 €			
Bolsa de estudo	4.277,21 €	6.372,17 €	2.618,70 €	1.745,80 €	1.745,80 €	1.483,93 €	87,29 €	87,29 €			
Seguro de Acidentes Pessoais	158.078,24 €	159.158,76 €	164.746,88 €	181.283,43 €	189.439,59 €	78.695,69 €		79.607,35 €			
Seguro de Assistência médica permanente	160.069,56 €	162.816,75 €	175.047,75 €	190.606,50 €	199.005,92 €	103.729,78 €		102.644,39 €			
Seguro anual de protecção de rendimentos por acidente ou doença						123.792,47 €	123.792,47 €	123.792,47 €			
TOTAL DO CUSTO COM BENEFÍCIOS	3.017.497,76 €	2.915.068,48 €	3.184.788,10 €	3.469.914,13 €	3.440.836,60 €	3.648.595,26 €	317.162,39 €	602.703,89 €			

**Novo Regulamento da Caixa de Previdência dos
Advogados e Solicitadores**

**Relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo
Despacho nº 10478/2016**

Índice

1. Grupo de Trabalho interministerial

- 1.1 Constituição
- 1.2 Missão
- 1.3 Metodologia dos trabalhos

2. Pontos chave de análise

2.1 Advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades e cujo rendimento se revele mais afetado pela obrigação contributiva dela decorrente.

2.1.1 Advogados estagiários

2.1.2 Posição da CPAS, da AO e da OSAE

2.1.3 Regime de segurança social dos trabalhadores independentes

2.2 Fontes de financiamento e sustentabilidade da caixa de previdência

2.2.1 Progressão da taxa contributiva

2.2.2 Advogados pensionistas

2.2.3 Análise de sustentabilidade

2.3 Mecanismos de supervisão

2.4 Âmbito e restrições de acesso às prestações sociais

3. Soluções propostas

3.1 Documento apresentado pela CPAS

3.2 Considerações sobre o documento da CPAS

4. Conclusões

5. Anexos

1. Grupo de Trabalho interministerial

O presente Relatório é o resultado da atividade do Grupo de Trabalho interministerial criado através do Despacho n.º 10478/2016 dos Ministros da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em 23 de agosto, publicado na 2.ª série do Diário da República de 30 de agosto, na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 59/2016, aprovada em 23 de março.

1.1 Constituição

O Grupo de Trabalho foi criado para avaliação do novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, no que respeita a matéria de proteção social, sendo constituído por:

- 2 representantes do Ministério da Justiça (MJ)
- 1 representante da Ordem dos Advogados (OA)
- 1 representante da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE)
- 1 representante da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS)
- 2 representantes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através da Direção-Geral da Segurança Social (DGSS), presidindo um deles aos trabalhos do grupo.

1.2 Missão

O Grupo de Trabalho tem por missão *"proceder a uma avaliação do impacto da aplicação do novo Regulamento da Caixa de Previdência, tendo particularmente em consideração os advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades e cujo rendimento se revele mais afetado pelas obrigações contributivas dele decorrentes, devendo ainda avaliar as respetivas fontes de financiamento, a sustentabilidade da caixa de previdência, os mecanismos de supervisão, bem como âmbito e restrições de acesso às prestações sociais"*.

1.3 Metodologia dos trabalhos

Os trabalhos iniciaram-se com uma apresentação da Caixa de Previdência (natureza, caracterização do regime de proteção social, beneficiários, legislação de enquadramento, evolução da receita e despesa) e dos fundamentos que presidiram à proposta de alteração do seu regulamento, no que respeita essencialmente à matéria de proteção social.

Seguiu-se uma reflexão sobre a situação atual da Caixa de Previdência e aspetos a considerar pelo Grupo de Trabalho, tendo por base as especiais recomendações da Assembleia da República.

Face ao curto período de aplicação do novo regulamento, foi identificada liminarmente pelo representante da CPAS a dificuldade na apresentação de estudos de natureza financeira e atuarial que permitissem desde logo uma concreta avaliação de impacto da aplicação do novo regime de proteção social.

Foram fornecidos os dados financeiros e atuariais da Caixa de Previdência, tendo sido explicitados os constrangimentos e as condicionantes que determinaram a iniciativa de alteração do regulamento, com as soluções nele acolhidas.

Tiveram lugar, entretanto, eleições para os órgãos associativos da OA e da CPAS, no decurso do mês de dezembro de 2016, que iniciaram funções em janeiro de 2017, o que veio a determinar a designação de novos representantes destas duas instituições no Grupo de Trabalho.

Foram apresentados dois relatórios financeiros e atuariais relativos à aplicação do novo Regulamento (Anexos 1 e 2), o primeiro dos quais reportado a 29 de março de 2016 e que contém análise histórica antes da entrada em vigor do novo regulamento e prospetiva dos impactos do novo regulamento para o período de 2015 a 2030, que foi complementado em outubro do mesmo ano (anexo 3). O segundo relatório financeiro e atuarial acompanhou o relatório e contas de 2016, foi elaborado em março de 2017 (Anexo 4) e já permite uma abordagem mais sustentada porque se baseia em dados reais de todo o exercício de 2016.

2. Pontos chave de análise

2.1 Advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades e cujo rendimento se revele mais afetado pelas obrigações contributivas dele decorrentes.

Da análise da situação dos advogados e solicitadores em nome individual ou em pequenas sociedades constata-se, por um lado, que é apenas uma das realidades,

dentro da multiplicidade de formas do exercício da atividade, e, por outro lado, a continuidade do desenho matricial do regime nesta matéria designadamente, no que aos trabalhos importa, a manutenção da possibilidade de escolha de escalões de remuneração convencional pelos beneficiários, dentro de limites regulamentarmente previstos.

As consequências ao nível da obrigação contributiva refletem-se duplamente, já que por um lado resultou da aprovação do novo regulamento o aumento progressivo da taxa contributiva e, por outro, operou-se uma mudança na estruturação dos escalões de base de incidência contributiva.

Esta alteração das bases de incidência contributiva e da taxa contributiva a aplicar, ainda que progressivamente, fundamentadas em critérios financeiros e atuariais e de sustentabilidade do regime, não tem em conta a capacidade contributiva dos advogados e solicitadores, não tendo sido possível, face à impossibilidade de obtenção de dados sobre a vida financeira dos contribuintes da CPAS, proceder à avaliação do seu impacto no universo dos seus beneficiários, tendo sobretudo em atenção que os estudos efetuados tiveram em consideração o aumento da taxa contributiva mas não do aumento da remuneração mínima mensal garantida, que constitui o indexante dos valores de remuneração convencional aplicável por este regime.

Base de Incidência Contributiva

Constata-se no âmbito da definição da base de incidência contributiva, e por comparação com o anterior regulamento, a alteração de 10 para 18 do número de escalões de remuneração convencional, em especial pela criação dos novos

primeiros quatro escalões e que, no tocante ao restante aumento, teve em vista permitir aos beneficiários do regime uma maior diversidade de escolha de níveis de remuneração.

Verifica-se que o escalão mínimo que pode ser escolhido pelos advogados a partir do quarto ano de inscrição na Ordem corresponde à mesma remuneração convencional que se encontrava prevista no anterior regulamento, tendo deixado de haver diferenciação de escalões a fixar oficiosamente pela Caixa já que, na falta de opção, o escalão da remuneração convencional é fixado de acordo com as regras previstas para definição de mínimos de base de incidência

Constata-se que o anterior regulamento previa como base de incidência contributiva mínima passível de escolha pelos advogados o escalão de rendimento (2.º) correspondente a 2 remunerações mínimas mensais garantidas (RMMG) (artigo 72.º, n. 2 do antigo regulamento), e o novo regulamento fixa a base mínima num escalão de remuneração (5.º) correspondente ao mesmo valor convencional de 2 RMMG (artigo 79.º do novo regulamento). Não houve, assim, nesta matéria qualquer alteração a assinalar.

Na falta de opção, o valor de remuneração convencional era, nos termos do anterior regulamento, fixado oficiosamente no 3.º escalão, correspondente a 3 RMMG, ao passo que o atual regulamento prevê a aplicação do escalão correspondente ao limite mínimo para os advogados inscritos, ou seja, o 5.º escalão identificado (2 RMMG).

Esta alteração gera uma diminuição dos encargos dos beneficiários abrangidos por este escalão, como gera igualmente uma diminuição do nível de proteção social

derivada da diminuição das remunerações correspondentes, registadas na carreira do beneficiário.

Diferenciam-se os regulamentos no que respeita ao período considerado como início de atividade, para consagração de valores inferiores de base de incidência contributiva.

De facto:

- O anterior regulamento previa a aplicação do 1.º escalão (1 RMMG) "*até ao fim do terceiro ano civil dos primeiros três anos civis de exercício da atividade*". Contudo, os advogados e solicitadores podiam requerer, uma única vez, a suspensão provisória dos efeitos da sua inscrição por início da atividade, até três anos a contar dessa sua inscrição inicial.
- O novo regulamento prevê escalões específicos para cada um dos três primeiros anos de atividade após inscrição na Ordem, que não admitem suspensão:
 - O 2.º escalão (1/2 RMMG) até ao fim do primeiro ano civil após a inscrição como advogado ou associado da Câmara dos Solicitadores;
 - O 3.º escalão (3/4 RMMG) até ao fim do segundo ano civil após a inscrição;
 - O 4.º escalão (1 RMMG) até ao fim do terceiro ano civil após a inscrição.

Taxa Contributiva

A taxa contributiva ao abrigo do anterior regulamento, e que se manteve até final de 2016, era de 17%, e irá progredir anualmente até atingir o seu valor definitivo.

Para tanto foi estabelecido que a taxa definitiva, fixada em 24%, só será aplicável a partir de 2020, progredindo a partir de 2017, da seguinte forma:

- Em 2016, manteve-se a taxa contributiva em valores idênticos ao que se encontrava fixado no regulamento anterior
- Em 2017, a taxa contributiva está fixada em 19%;
- No ano de 2018, em 21%;
- No ano de 2019, em 23%;
- A partir de 2020 a taxa contributiva atinge o seu valor definitivo de 24%.

Comparação do peso financeiro das diferenças de base de incidência e taxa

Da aplicação dos novos valores de base de incidência e da atualização da taxa contributiva resultam, para os beneficiários da CPAS, os seguintes montantes de contribuições a assumir, de acordo com cada escalão contributivo:

REGULAMENTO ANTERIOR				NOVO REGULAMENTO										
Contribuições (%)				Contribuições (%)										
escala	RAM	BIC	7%	escala	RAM	BIC 2016	7%	BIC 2016	7%	BIC 2017	7%	21%	23%	24%
1º	1	505	85,85	1º	0,25	126	21,46	133	22,53	139	26,46	29,24	32,03	33,42
2º	2	1.010	171,70	2º	0,50	253	42,93	265	45,05	279	52,92	58,48	64,06	66,84
3º	3	1.515	257,55	3º	0,75	379	64,39	398	67,58	418	79,37	87,73	96,08	100,28
4º	4	2.020	343,40	4º	1	505	85,85	530	90,10	557	105,83	116,97	128,11	133,68
5º	5	2.525	429,25	5º	1,25	1.010	171,70	1.060	180,20	1.114	211,66	233,96	256,22	267,98
6º	6	3.030	515,10	6º	1,50	1.515	257,55	1.590	270,30	1.671	317,49	350,91	384,33	401,04
7º	7	4.040	686,80	7º	1,75	2.020	343,40	2.120	360,40	2.228	423,32	467,88	512,44	534,72
8º	8	4.040	686,80	8º	2	2.525	429,25	2.650	450,50	2.785	529,15	584,85	640,55	668,40
9º	9	4.040	686,80	9º	2,25	3.030	515,10	3.180	540,60	3.342	634,98	701,82	768,66	802,08
10º	10	5.050	858,50	10º	2,50	3.535	600,95	3.710	630,70	3.899	740,81	818,79	896,77	935,76
11º	11	5.050	858,50	11º	2,75	4.040	686,80	4.240	720,80	4.458	846,64	935,76	1.024,88	1.068,44
12º	12	6.060	1.030,20	12º	3	4.545	772,65	4.770	810,90	5.013	952,47	1.052,73	1.152,99	1.205,12
13º	13	6.060	1.030,20	13º	3,25	5.050	858,50	5.300	901,00	5.570	1.058,30	1.169,70	1.281,10	1.336,80
14º	14	6.060	1.030,20	14º	3,50	5.555	944,35	5.830	991,10	6.127	1.164,13	1.286,67	1.409,21	1.470,45
15º	15	6.060	1.030,20	15º	3,75	6.060	1.030,20	6.360	1.081,20	6.684	1.268,96	1.403,64	1.537,32	1.604,16
16º	16	6.060	1.030,20	16º	4	6.565	1.116,05	6.890	1.171,30	7.241	1.375,79	1.520,61	1.665,43	1.737,84
17º	17	7.070	1.201,90	17º	4,25	7.070	1.201,90	7.420	1.261,40	7.798	1.481,62	1.637,58	1.793,54	1.871,52
18º	18	7.575	1.287,75	18º	4,50	7.575	1.287,75	7.950	1.351,50	8.355	1.587,45	1.754,55	1.921,65	2.005,20

NOTAS:

2015 – RMMG 505€. Aplicação dos novos valores base de incidência a partir do terceiro mês após a entrada em vigor do regulamento

2016 – RMMG 530€

2017 – RMMG 557€

No desconhecimento dos valores que venham a ser legalmente definidos para a RMMG nos anos futuros, ficciona-se a projeção de contribuições com base no valor fixado para 2017.

Considera a CPAS de salientar que, apenas com o seu enquadramento obrigatório e correspondente pagamento de contribuições, os beneficiários ficam imediatamente abrangidos por um (o seu) regime de proteção social, facto que num regime que passa a contemplar toda a carreira contributiva para efeito de cálculo da pensão de reforma e outros benefícios diferidos é, naturalmente, muito relevante.

Por outro lado, decorrido um ano de contribuições, os beneficiários podem aceder ao leque de benefícios imediatos que a CPAS disponibiliza, como por exemplo, o benefício de nascimento, a comparticipação nas despesas de internamento hospitalar ou o apoio à recuperação por internamento hospitalar.¹

2.1.1 Advogados estagiários

No que respeita aos advogados estagiários, foi identificado pela CPAS que nos termos do novo Regulamento estes ficam sujeitos à obrigação de contribuir apenas

¹ Em termos práticos, e a título de exemplo, um ano de contribuições pagas pelo 1.º escalão (317,52 euros/ano) confere direito ao benefício de nascimento no valor de 557,00 euros, por cada filho, que é cumulável com a comparticipação nas despesas de internamento hospitalar por maternidade ou por doença, cujo valor se cifrará em 100% ou 15% da despesa suportada pelo beneficiário, consoante este seja, ou não, titular do atual seguro de saúde de grupo que a CPAS tem protocolado com a Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A..

Ao fim de dois anos de inscrição, todos os benefícios imediatos são também cumuláveis com o benefício de maternidade, cujo valor mínimo é, à data, de 1.671,00 euros

a partir da segunda metade do período programático do estágio, exceto se não tiverem procedido à entrega de declaração de início de atividade para efeitos fiscais
(cfr n. 3 do artigo 79.º).

Assim, e para os advogados estagiários na segunda parte do estágio que tenham declarado início de atividade para efeitos fiscais – ou seja, para os advogados que iniciem de facto, e em termos económicos, atividade profissional - é fixado o 1.º escalão de remuneração convencional, correspondente a 1/4 da RMMG e que, com aplicação da taxa transitória de 19% em 2017, corresponde ao valor mensal de 26,46€.

Ao abrigo do regulamento anterior, os advogados estagiários não estavam sujeitos a enquadramento obrigatório e correspondente obrigação contributiva (podendo contudo fazê-lo voluntariamente), situação que os deixava excluídos de proteção social durante esse período de exercício de atividade profissional, ainda que remunerada.

2.1.2 Posição da CPAS, da OA e da OSAE

Ambas as Ordens entendem que as soluções acolhidas no novo regulamento eram necessárias por forma a garantir a sustentabilidade do regime da CPAS.

A CPAS entende que as soluções acolhidas no novo regulamento, quer quanto à base de incidência, quer quanto à taxa contributiva, constituem, em princípio, uma boa solução legal, também em termos de equidade, e que as mesmas permitem a sustentabilidade do regime próprio.

Os estudos submetidos ao Grupo de Trabalho apontam no sentido da

sustentabilidade deste regime pelo menos durante 15 anos, constatando-se o crescimento dos ativos financeiros em cerca de 70 milhões de Euros no período em referência, reforçando-se, assim, o Fundo de Garantia da CPAS.

2.1.3 Regime de segurança social dos trabalhadores independentes

Por comparação com o regime de segurança social dos trabalhadores independentes, no âmbito das situações descritas, identificam-se divergências de regime, de que se relevam:

- A base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes é fixada em escalões de remuneração convencional, que são determinados com base no rendimento efetivo do trabalhador relativo ao ano anterior, e como tal declarado para efeitos fiscais, correspondendo, no que à matéria em análise interessa, a 70% dos rendimentos associados à prestação de serviços.
- Determinando-se a existência de fracos rendimentos anuais (quando o valor de 70% dos rendimentos de prestação de serviços seja inferior a 12 vezes o valor do indexante dos apoios sociais - IAS²) é fixada como base de incidência o valor correspondente a 50% do IAS.
- O regime prevê atualmente que o trabalhador tem a possibilidade de escolha de escalões por três vezes dentro do período de 12 meses em que vigora a fixação do escalão, escolha essa que opera à volta do escalão que tiver sido fixado nos termos legais, e tendo como limite mínimo o 1º escalão.

² O valor do IAS encontra-se fixado em 421,31€ a partir de 1 de janeiro de 2017

- Nos restantes casos a base de incidência contributiva é fixada de entre 11 escalões de remuneração convencional, correspondendo o 1.º escalão ao valor do IAS e o último escalão a 12 IAS³.
- Não há lugar à produção de efeitos de enquadramento no regime (equivalente a uma suspensão provisória dos seus efeitos) pelo menos no primeiro ano de exercício de atividade profissional do trabalhador independente, mantendo-se suspensa essa produção de efeitos enquanto o rendimento relevante não ultrapasse o limiar legalmente previsto, correspondente a 6 vezes o valor do IAS.
- A taxa contributiva aplicável aos trabalhadores independentes com atividade de prestação de serviços é de 29,6%.
- A taxa contributiva correspondente à cobertura das mesmas eventualidades previstas para o regime de previdência dos advogados e solicitadores (eventualidades de velhice, invalidez e morte) corresponderia, caso fossem aplicados idênticos critérios legalmente definidos relativos à determinação das taxas contributivas de segurança social, a 26,9%. O custo técnico das eventualidades diferidas, nos termos do artigo 51.º do Código dos Regimes Contributivos corresponde a: Invalidez - 4,29%; Velhice - 20,21%; Sobrevivência - 2,44%.
- O âmbito de proteção social da CPAS não abrange, estatutariamente, as prestações imediatas (parentalidade, doença e doenças profissionais), sendo certo que nos termos do seu regulamento, as prestações diferidas por invalidez

³ Correspondente a 5.055,84 €

e sobrevivência são apenas concedidas na medida das disponibilidades anuais do Fundo de Solidariedade da Caixa.

- No regime da CPAS, para cobertura financeira da proteção legalmente definida (velhice), a taxa contributiva máxima, a atingir a partir de 2020, inclusive, será de 24% (o custo técnico da eventualidade velhice no âmbito do regime geral de segurança social encontra-se fixado em 20,21%).
- Comparativamente, verifica-se em especial que para os advogados e solicitadores estagiários e advogados e solicitadores em início de carreira está prevista a obrigação de pagamento de contribuições, sem que exista a previsão de não aplicação desta obrigação por força de fracos rendimentos auferidos ou por se verificar o início de atividade. Como se verifica no âmbito do regime de segurança social dos trabalhadores independentes, os beneficiários estagiários da CPAS apenas ficam sujeitos à obrigação contributiva se, e só se, declararem o início de atividade para efeitos fiscais.

2.2 Fontes de financiamento e sustentabilidade da caixa de previdência

2.2.1 Progressão da taxa contributiva

Os efeitos da aplicação do novo regulamento são mitigados no tempo, no que respeita à adaptação da taxa contributiva para o novo valor resultante da avaliação técnica atuarial efetuada, e que fundamentou a proposta de alteração do Regulamento.

Também por este motivo se torna mais difícil a avaliação do impacto produzido

com a nova solução de financiamento derivada do ajustamento da taxa contributiva. No entanto, os indicadores disponibilizados pela CPAS relativamente ao primeiro trimestre de 2017 já se revelam positivos.

2.2.2 Advogados pensionistas

Verifica-se uma alteração ao âmbito de enquadramento relativamente aos advogados e solicitadores pensionistas que, contrariamente ao que se verificava com o anterior Regulamento, veem cessada a sua obrigação de contribuir ainda que mantenham o exercício de atividade profissional.

Esta desobrigação contributiva foi apontada como motivadora de desigualdade no que respeita ao exercício da atividade profissional uma vez que os pensionistas que continuem a exercer a profissão ficam mais aliviados financeiramente, já que não têm que pagar contribuições.

Comparativamente, importa quanto a este aspeto referir que o regime de segurança social dos trabalhadores independentes desobriga igualmente os beneficiários pensionistas de contribuições para o regime, através do instituto da isenção da obrigação contributiva, que é verificada para todos os pensionistas de invalidez e velhice dos regimes obrigatórios de proteção social.

2.2.3 Análise da Sustentabilidade do regime

A análise efetuada é baseada nos estudos apresentados pela Willis Towers Watson nas reuniões do Grupo de Trabalho, sendo particularmente relevante o último estudo atuarial, incorporado no relatório do exercício de 2016, uma vez que contém

dados reais mais atualizados com base na aplicação concreta do novo Regulamento.

➤ **Relatório e Contas referente ao exercício de 2015 – Estudo Atuarial de 29 de março de 2016**

• **O estudo teve como bases e pressupostos:**

- A fórmula de cálculo e de acesso à pensão estabelecida no atual Regulamento (Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho);
- O número total de reformados em 31 de dezembro de 2015 era de 3.926 com uma idade média de 72,7 anos;
- O número de ativos (beneficiários contribuintes) em 31 de dezembro de 2015, era de 29.528, com idade média de 44,6 anos e um valor de incidência da contribuição média de 2,4 RMMG;
- O valor anual das pensões de reforma e dos suplementos às pensões de reforma em pagamento em 31 de dezembro de 2015;
- A taxa técnica de desconto de 4,1%;
- Tábua de mortalidade: TV 88/90 (-1);
- Não foi considerada atualização futura das pensões.
- Pensão de reforma sem reversibilidade para o cônjuge, uma vez que existe o pagamento do subsídio de sobrevivência que é provisionado separadamente;
- Pagamento de 14 mensalidades de pensão;

- Pagamento de contribuições 12 vezes por ano;
- Foi considerada a passagem à reforma no primeiro momento em que o beneficiário/contribuinte é elegível pelo regulamento em vigor à data de 31 de dezembro;
- Foi considerada a entrada de 519 novos beneficiários por ano;
- Não foram considerados os encargos administrativos.
- **Impacto expectável na sustentabilidade financeira e atuarial da Caixa das principais medidas do novo regulamento:**

Nas receitas:

- Alargamento do âmbito das inscrições extraordinárias a advogados e solicitadores de nacionalidade estrangeira não inscritos na Ordem dos Advogados e dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, assim como profissionais nacionais ou estrangeiros de outras profissões jurídicas;
- Alteração da estrutura contributiva para novos beneficiários no início das respetivas carreiras, iniciando a carreira o mais cedo possível e de uma forma progressiva;
- Reforço da base contributiva por via do aumento progressivo da atual taxa contributiva de 17% até 24% entre 2017 2020.

Nas despesas:

- Ajustamento da idade de reforma para os 65 anos;
- Eliminação do acesso à pensão por anos de profissão;

- Incentivo ao adiamento da reforma;
 - Aplicação ao cálculo da pensão do fator de sustentabilidade;
 - Nova fórmula de cálculo das pensões, baseada nas contribuições de toda a carreira contributiva;
 - Eliminação da melhoria de pensão após o início da reforma para os beneficiários que mantenham a sua carreira profissional.
- **Análise comparativa da evolução das medidas de sustentabilidade considerando o antigo regulamento e o novo regulamento no que se refere ao período que medeia entre 1 de Julho de 2015 e 31 de Dezembro de 2015:**
 - Face aos valores de 2014, os primeiros 6 meses de vigência do novo regulamento, não tiveram grande expressão na alteração dos escalões contributivos;
 - Houve um aumento da população ativa, que registou um aumento líquido de 474 contribuintes durante o ano, não considerando os reformados com pagamento de contribuições;
 - A alteração do regulamento que estabelece a inscrição obrigatória dos estagiários a partir da segunda metade do período programático do estágio (apenas quando declarem o início de atividade para efeitos fiscais) e a possibilidade de inscrição como beneficiários extraordinários de advogados e solicitadores e de outras profissões jurídicas de qualquer nacionalidade não tem ainda um impacto visível na presente análise.

As análises apresentadas baseadas na informação disponível para a elaboração do Relatório e contas de 2015, ainda não revelavam grandes impactos decorrentes da alteração do regulamento, só nas análises prospetivas se começará a observar gradualmente esses efeitos.

• **Análise histórica da evolução dos principais indicadores de avaliação atuarial do regime, até 31 de Dezembro de 2015**

- O rácio beneficiários/contribuintes versus pensionistas (exclusivamente pensionistas de reforma) decresceu de 12,5 em 2007 para 7,8 em 2015;
- Constatou-se o envelhecimento da população beneficiária/contribuinte, sendo cada vez mais significativo o peso nas receitas das contribuições referentes a beneficiários com mais de 45 anos;
- Verificou-se um aumento acentuado do valor da pensão média tendo por referência o ano de 1994, de cerca de 220%. Em 2015, 51% das novas pensões eram superiores ao valor médio das pensões em pagamento que era de 1.404,00€ mensais;
- Constatou-se não existir uma relação entre o aumento das contribuições médias e o aumento médio de novas pensões, apesar do novo regulamento prever o aumento progressivo das contribuições e a alteração da fórmula de cálculo mais ajustada às carreiras contributivas, dois fatores, que pela sua entrada em vigor de forma progressiva ainda não são visíveis no final de 2015.

- De 2008 a 2015 verificou-se uma redução do rácio de receitas versus pagamento de pensões de 2,1 para 1,0, o que significa que não existe excedente de contribuições, seguindo uma tendência decrescente nos últimos anos;

- **Análise prospetiva da evolução dos principais indicadores de avaliação atuarial do regime (efetuada em Março de 2016 com referência a 31 de Dezembro de 2015)**

De acordo com as previsões efetuadas, com base nos pressupostos e bases técnicas acima referidas, e no que respeita aos dados obtidos no exercício de 2015, foram retiradas as seguintes conclusões:

- Haverá um aumento da esperança média de vida, o que contribuirá para pagamento das pensões durante mais tempo, o que, aliado à tendência crescente de novos beneficiários em situação de pensão terá como efeito, um aumento significativo do número de reformados nos próximos 15 anos, cuja previsão aponta para que sejam da ordem dos 11 mil, em 2030;
- O número médio de novas admissões, nos próximos 15 anos rondará os 519 beneficiários/contribuintes;
- O rácio beneficiários/contribuintes versus pensionistas será decrescente prevendo-se que possa atingir o valor de 2,6 em 2030;
- As estimativas indiciam que ao longo do período em análise (2015 a 2030), o valor das pensões em pagamento seja superior ao das contribuições líquidas no ano, com especial gravidade nos primeiros anos da projeção;

- Prevê-se, no entanto, uma aproximação entre as contribuições a receber e os encargos com pensões;
- Prevê-se que o retorno dos ativos financeiros seja suficiente para cobrir a diferença anual entre os encargos com o pagamento das pensões e as contribuições líquidas a receber;
- Atendendo às especificidades deste regime de pensões, gerido em regime de repartição, em que a sua sustentabilidade depende, essencialmente, da cobertura dos encargos anuais com pagamento das prestações pelos valores das contribuições líquidas recebidas, é recomendada uma análise continuada, persistente e previdente do sistema, a fim de ser possível analisar e implementar, atempadamente, as medidas de ajustamento que se venham a revelar necessárias no futuro, pois embora, as medidas implementadas com o novo regulamento tenham vindo a introduzir alguma estabilidade, segundo o parecer técnico da Willis Towers Watson, ainda não são suficientes para garantir a sustentabilidade do sistema no longo prazo.

➤ **Estudo Atuarial de outubro de 2016**

- **O estudo, fundado nos dados existentes até 31 de Agosto de 2016, teve como bases e pressupostos:**
 - Os elementos relativos aos 30.709 beneficiários/contribuintes e 4.072 pensionistas de reforma existentes a 31 de agosto de 2016;

- A base de trabalho recaiu sobre a informação individual da CPAS, projetada para 31 de dezembro de 2016, assim, nesta data, o número de beneficiários/contribuintes será 30.672 e de pensionistas será 4.252;
- Tábua de mortalidade TV 88/99, (-1);
- Nos próximos 15 anos verificar-se-ão 425 novas entradas ano. Assumiu-se que as novas entradas corresponderão a estagiários, com idade de 25 anos, que evoluirão até ao escalão médio de contribuições (escalão 5.º);
- Pensão de reforma sem reversibilidade para o cônjuge, uma vez que existe o pagamento do subsídio de sobrevivência que é provisionado separadamente;
- Pagamento de 14 mensalidades de pensão;
- A taxa de inflação no longo prazo de 2%, (a estimativa do BCE para a zona Euro é de 1,95%);
- Foi considerado o valor da retribuição mínima mensal garantida de 530 em 2016, com expectativa de crescimento futuro indexado à inflação;
- A taxa técnica de desconto de 4,1%;
- Não foi considerada atualização futura das pensões;
- Não foram considerados encargos administrativos.
- **Análise da projeção da sustentabilidade**
 - O rácio de contribuintes versus pensionistas será de 2,8 em 2031, ou seja haverá uma redução de 4,2 beneficiários por pensionista. Durante o ano de 2016, ocorreram menos entradas de novos beneficiários do que o esperado

mas também não ocorreram tantas situações de novos reformados como o previsto, daí o retardar da evolução negativa que se esperava para este rácio, nos primeiros anos do estudo, não sendo, no entanto, suficiente para contrariar essa tendência, existindo uma melhoria relativamente ao estudo anterior que apontava para 2,6 contribuintes por pensionista em 2030;

- Durante o período em análise (2016 a 2031) prevê-se que o valor das pensões em pagamento não chegue a ser inferior ao valor das contribuições a receber, ou seja, não existe folga financeira e existirá uma absorção dos ativos financeiros, ainda que residual, tendo em atenção que os mesmos aumentam o seu valor no final do período;
- Prevê-se que o retorno dos ativos financeiros seja suficiente para cobrir o diferencial anual entre as contribuições e os pagamentos das prestações, verificando-se, mesmo assim, o crescimento desses ativos no período em análise. No entanto, as variações intrínsecas a estas três variáveis recomendam uma avaliação contínua do seu comportamento.

➤ **Estudo Atuarial de março de 2017 - Relatório e contas do exercício de 2016**

• **O estudo teve como bases e pressupostos:**

- Elementos relativos aos beneficiários/contribuintes e pensionistas existentes a 31 de dezembro de 2016;
- Tábua de mortalidade TV 88/99, (-1);

- Considerou-se que os beneficiários/contribuintes passarão à situação de reforma no primeiro momento possível;
- Nos próximos 15 anos verificar-se-ão 940 novas entradas ano, estimativa conservadora se considerarmos que a média de novos inscritos nos últimos cinco anos foi de 1331. Assumiu-se que as novas entradas corresponderão a estagiários, com idade de 25 anos, que evoluirão até ao escalão médio de contribuições (escalão 5.º);
- Pensão de reforma sem reversibilidade para o cônjuge, uma vez que existe o pagamento do subsídio de sobrevivência que é provisionado separadamente;
- Pagamento de 14 mensalidades de pensão;
- A taxa de inflação no longo prazo de 2%, (a estimativa do BCE para a zona Euro é de 1,95%);
- Foi considerado o valor da retribuição mínima mensal garantida de 557 em 2017, com expectativa de crescimento futuro indexado à inflação;
- Não foram considerados crescimentos do valor das pensões durante o período em análise;
- Assumiu-se que o rácio da dívida das emissões futuras se manterá inalterado face ao ano de 2016, ou seja considerou-se que apenas 89% das contribuições emitidas em cada ano serão efetivamente pagas (80% no próprio ano e 9% nos anos seguintes);
- Foi considerada a taxa de desconto de 3,80% (mais conservadora do que a taxa de desconto considerada nos estudos anteriores);

- Não foram considerados encargos administrativos.

- **Análise evolutiva**
 - O rácio beneficiários/contribuintes versus pensionistas decresceu de 12,5 em 2007 para 7,5 em 2016, esta tendência decrescente deverá ser tida em atenção em termos futuros, tendo em conta a forma de gestão do regime em repartição;
 - Continuação da tendência para o envelhecimento da população beneficiária contribuinte, sendo cada vez mais significativo o peso das contribuições dos beneficiários contribuintes com mais de 45 anos que passou de 37% em 2008 para 53% em 2016;
 - Estima-se que nos próximos 15 anos o número de reformados possa vir a duplicar assumindo as atuais regras de reforma e os dados da população dos beneficiários ativos da CPAS em 31 de dezembro de 2016;
 - Observa-se que nos anos de 2015 e 2016, houve uma inversão significativa da tendência de crescimento do valor das pensões médias, verificado a partir do ano de 1994, com o anterior regulamento;
 - O rácio de receitas versus despesas tem vindo a apresentar uma tendência decrescente, de 2008 a 2016 verificou-se uma redução deste rácio de 2,1 para 0,8, o que significa que o excedente de contribuições era, em 2016, inexistente, tendo o diferencial entre as contribuições recebidas e o valor das pensões pagas sido colmatado pelo recurso aos rendimentos dos ativos

financeiros. Verifica-se que no primeiro trimestre de 2017 este ratio era de 1,00, ou seja, as receitas de cobrança de contribuições cobriam na totalidade as despesas com pensões e subsídios.

- **Análise Prospetiva**

- Estima-se que o rácio beneficiários/contribuintes versus pensionistas passe para 4,1 em 2031, ou seja, prevê-se uma redução de 3,4 beneficiários/contribuintes por reformado, ainda assim, uma clara melhoria relativamente ao ratio de 2,8 que se estimava no Estudo de Outubro de 2016, para 2031;
- Estima-se, que ao longo do período, de 2016 a 2031, existirá uma recuperação parcial do rácio contribuições versus pensões de reforma até 2025, ano em que as contribuições poderão igualar o montante das despesas com pensões, começando novamente a decrescer até ao final do período, prevendo-se que, em 2031, poderá vir a ser de 0,87. Não se prevê, no entanto, que o valor das pensões em pagamento venha a ser inferior ao valor das contribuições a receber, não permitindo a criação de excedente financeiro ao longo do período. No entanto, esta estimativa é claramente melhor do que a de Outubro de 2016 (0,75) sendo que se estima um crescimento do ativo para 581 milhões de euros, fruto do retorno esperado dos activos financeiros;
- Prevê-se que o retorno dos ativos financeiros seja suficiente para cobrir o défice anual das contribuições no médio prazo. Estima-se que nos dois primeiros anos do período em análise, haja uma recuperação no valor dos

ativos financeiros, no entanto, prevê-se que esta tendência de crescimento se inverta a partir do ano de 2029;

- Não se prevê o esgotamento dos ativos financeiros no período em análise, pelo contrário, estima-se um aumento desses ativos em cerca de 70 milhões de euros, para um valor acumulado de 581 milhões de euros em 2031, o que reforçará o Fundo de Garantia da CPAS;

- Apesar das medidas implementadas pelo novo regulamento perspetivarem uma relativa estabilidade financeira, a Willis Towers Watson, atendendo às constantes necessidades de ajustamento dos pressuposto e a eventuais variações no comportamento dos três fatores fundamentais deste estudo, que são as contribuições a receber, os montantes a pagar em pensões e as rentabilidades dos ativos financeiros no futuro, alerta para a necessidade de uma vigilância atuarial anual do regime e recomenda que seja aproveitado este hiato de sustentabilidade para analisar a resposta do regime às alterações introduzidas, e a incorporação de possíveis ajustamentos no sentido da manutenção da sustentabilidade no longo prazo. Embora não tenha sido objeto de análise do Relatório de sustentabilidade, a Willis Towers Watson (*Relatório actuarial de Março de 2017, pag. 17*) considera relevante o espectro do conjunto de medidas de ajustamento ao atual Regulamento comunicadas pela atual Direcção da CPAS, sendo que algumas destas medidas procuram, por um lado, aumentar receitas por meio de outros veículos de financiamento não suportados pelos contribuintes e, por outro, diversificar as possibilidades de financiamento da reforma individual dos contribuintes da CPAS.

2.3 Mecanismos de supervisão

No âmbito da análise dos mecanismos de supervisão, constata-se que o novo regulamento contém previsão legal da existência de mecanismos internos e externos de supervisão financeira, designadamente de um conselho de fiscalização estatutariamente previsto, que iniciou funções em janeiro do corrente ano, bem como o acompanhamento obrigatório do desenvolvimento do regime, também ao nível atuarial, por entidade auditora externa à Caixa de Previdência.

Mantém-se a tutela pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social.

2.4 Âmbito e restrições de acesso às prestações sociais

2.4.1 Âmbito de proteção da CPAS

Aos beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é regulamentarmente prevista proteção social através da concessão de pensões de reforma e subsídios por invalidez, podendo ser concedidos subsídios por morte e de sobrevivência aos familiares dos seus beneficiários, bem como outros subsídios, de acordo com as disponibilidades anuais do fundo de assistência.

Em complemento dos benefícios referidos a Caixa pode promover a celebração, com instituições de seguro, de contratos de seguro de grupo, com vista à cobertura de riscos dos seus beneficiários (cfr. artigo 3.º do Regulamento).

2.4.2 Âmbito de proteção do regime dos trabalhadores independentes

No âmbito do regime de segurança social dos trabalhadores independentes, os beneficiários têm garantida proteção nas eventualidades maternidade, paternidade e adoção (parentalidade), doença, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

O valor da taxa contributiva fixada no âmbito deste regime reflete este âmbito de proteção social, já que a mesma foi calculada tendo por base os custos totais de cada uma das eventualidades protegidas, e varia na medida desse âmbito de proteção.

Por seu turno, aos trabalhadores independentes que prestem serviços maioritariamente a uma única entidade, e dela sejam considerados economicamente dependentes, é ainda garantida proteção na eventualidade desemprego, através de regime jurídico especial (subsídio por cessação de atividade). O financiamento que garante o acesso a esta prestação é efetivado através do pagamento de contribuições, anualmente determinado, por parte da entidade maioritariamente contratante dos serviços prestados.

Ou seja, excecionados os casos em que os trabalhadores independentes prestam serviço a uma única entidade, o que não é a situação típica dos advogados ou solicitadores, a inexistência de proteção social na eventualidade de desemprego (prestações por cessação de atividade) é comum a ambos os regimes.

2.4.3 Restrições de acesso à proteção social

A CPAS assume-se como caixa de reforma, nos termos da nomenclatura da Lei n.º

1884, de 16 de março de 1935, estando desde então, e até ao presente, toda a construção do regime organizada com base nesse pressuposto, em especial no que respeita à definição do âmbito material de proteção social, apenas garantindo prestações de reforma.

No que respeita à diferença entre o anterior e o novo regulamento, verifica-se que não houve alteração do nível da proteção social garantida.

A CPAS fundamentou as alterações introduzidas ao regime das condições de atribuição das prestações e do seu cálculo nos estudos financeiros e atuariais determinantes para a manutenção da sustentabilidade do regime próprio.

No que respeita às condições de acesso à pensão de reforma, foi eliminada a previsão que permitia o acesso à pensão aos beneficiários com 60 anos e 36 anos de exercício de profissão. Manteve-se, no entanto, o prazo de garantia de 15 anos e a idade normal de acesso à pensão aos 65 anos, o que diverge da evolução registada no regime geral a partir de 2013 no que respeita ao aumento da idade normal da idade de acesso à pensão de velhice em função do aumento da esperança média de vida aos 65 anos registada entre o 3.º e 2.º ano anteriores ao do início da pensão⁴.

No que respeita ao cálculo, as alterações foram mais profundas, tendo neste aspeto sido adotada a forma de cálculo do regime geral de segurança social em vigor para os beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2002, que tem em conta as remunerações de toda a carreira contributiva.

⁴ 66 anos e 3 meses em 2017 e 66 anos e 4 meses em 2018.

Assim, foram eliminadas as melhorias de pensão para os reformados que continuam a trabalhar, bem como as subvenções às pensões previstas no anterior regulamento.

No que toca ao montante mínimo de pensão, deixa de ser garantido um valor mínimo, sendo o valor da pensão o que resultar do cálculo.

No que respeita à proteção na eventualidade morte também se registaram alterações assinaláveis no que respeita ao subsídio de sobrevivência.

Assim, relativamente ao cônjuge sobrevivente o montante do subsídio deixou de ser 60% do montante da reforma do beneficiário falecido ou do valor da pensão a que teria direito à data do falecimento em todas as situações, passando essa percentagem a variar entre 60% e 10%, consoante os rendimentos do cônjuge relevantes para efeitos de IRS.

No que concerne ao subsídio de sobrevivência a atribuir aos filhos do beneficiário falecido, deixou de existir a percentagem de 40% quando existam mais de 2 filhos, passando a existir apenas duas percentagens, 20% se existe um filho e 30% se existe mais de um filho.

Contudo, a restrição maior verificada ao nível da proteção na eventualidade morte consiste na inexistência de um período de transição na aplicação da nova lei que salvaguardasse direitos em formação, como aconteceu com a pensão de reforma.

3. Soluções propostas

Face à missão do Grupo de Trabalho, a CPAS apresentou documento, que constitui

o Anexo 5 ao presente relatório, que inclui justificação para cada uma das matérias objeto da missão mas não apresenta qualquer proposta, por considerar, em síntese, não haver necessidade de se proceder, neste âmbito, a qualquer alteração do Regulamento. Sem prejuízo, a CPAS apresentou um documento de enquadramento de um conjunto de medidas que pretenderá implementar visando o reforço da solidez e da sustentabilidade da Instituição. Atento o âmbito do Grupo de Trabalho e ao facto das medidas se colocarem num contexto diverso, não foram as mesmas objeto de apreciação. (anexo 6)

A Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução apresentaram documentos autónomos com propostas, já na fase de ultimateção do presente relatório, que não foram objeto de análise pelo grupo de trabalho por tal motivo. Estes documentos constituem os anexos 7 e 8 ao presente relatório.

3.1 Documento apresentado pela CPAS

As conclusões apresentadas pela CPAS, e subscritas pela Ordem dos Advogados e pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução são as seguintes:

. Relativamente à avaliação do impacto da aplicação do novo regulamento tendo particularmente em consideração os advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades.



1947
70 ANOS

Ainda nesta sede, afigura-se importante refer as seguintes conclusões:

- a) A inscrição na CPAS dos estagiários resultou da necessidade de os incluir no seu regime de previdência social. Com efeito,
- b) Antes da entrada em vigor do novo Regulamento, a inscrição na AT e o inerente cruzamento de dados determinava, automaticamente, a sua abrangência no regime geral dos trabalhadores independentes, decorrido que fosse um ano do início físcal de actividade, à semelhança dos demais trabalhadores.
- c) Tal circunstância conduziu a um significativo número de processos de execução instaurados pelo regime geral de segurança social aos referidos estagiários. Sobre esta problemática houve necessidade de intervenção da CPAS em articulação com o Conselho Directivo do ISS,IP, tendo este, em 03.04.2012, emitido a orientação técnica n.º 6/2012 (DOC. 4).
- d) Atento o ordenamento jurídico nacional, que prevê que a todo o tempo de exercício da actividade profissional corresponda idêntico período contributivo para um regime de protecção social, o Novo Regulamento prevê *ab initio* a inscrição dos estagiários (advogados e os associados na OSAE) na CPAS, embora só determine a respectiva obrigação contributiva decorrida que esteja a primeira metade do estágio (em regra 9 meses) e caso os estagiários possam a sofrer rendimentos da actividade profissional que determine a respectiva inscrição na CPAS (advocacia, solicitação e de agentes de execução), o que se presume com a respectiva inscrição na AT.
- e) O esforço contributivo dos Beneficiários estagiários (a dos que se encontram nos primeiros anos de exercício da profissão) é altamente valorizado pelo regime actualmente em aplicação, porquanto:
 - Ficam imediatamente abrangidos por um (o seu) regime de protecção social e ao iniciarem a carreira contributiva (que lhes dará acesso à pensão de reforma e demais benefícios diferidos que são o escopo essencial da CPAS) decorrido que seja um ano de contribuições, podem aceder ao leque de benefícios imediatos que o regime também contempla, como por exemplo, o benefício de nascimento, e comparticipação nas despesas de internamento hospitalar ou o apoio à recuperação por internamento hospitalar.
 - Embora os escalões contributivos sejam indexados à RMMAG (tribuição média mensal garantida) na percentagem de 25% (estagiários) e de 50% e 75% (respectivamente, no primeiro e no segundo ano de exercício profissional) os benefícios atribuídos são calculados com base em 100% daquela remuneração.
- f) Exemplo dos referidos impactos:
 - Nas pensões: um ano contribuições pagas por um estagiário em 2017 (pelo 1.º escalão = 28,46 Euro/mês) releva, para efeito de cálculo da pensão, como um ano cuja remuneração de referência foi de 537 Euro/mês.

. Relativamente à avaliação das fontes de financiamento da CPAS

No essencial, o anterior Regulamento previa, no seu artigo 91.º, as mesmas receitas, contudo, as alíneas b) e c) do referido normativo estabeleciam especificamente como receitas da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores: " b) a parte que lhe caiba das verbas atribuídas a título de procuradoria e de remuneração relativa ao patrocínio officioso, nos termos da lei; c) a parte que lhe caiba nas multas processuais, quer em civil, quer no crime, ou outros, nos termos da lei."

De salientar que a evolução legislativa em matéria de custas processuais determinou, mesmo antes da entrada em vigor do novo Regulamento, a extinção das verbas de procuradoria e com ela findou a atribuição à CPAS de uma importante fonte de financiamento.

Conclusão:

Assim, para o que importa a este Grupo de Trabalho, conclui-se que relativamente às fontes de financiamento da CPAS não se verificou qualquer alteração relevante com a entrada em vigor do novo Regulamento.

. Relativamente à avaliação da sustentabilidade da CPAS

Tratando-se de uma matéria eminentemente técnica, as conclusões que a seguir se enunciam constam dos estudos efectuados pela Willis Towers Watson. Conclusões:

- Em 2012 estimava-se que, sem a alteração do anterior Regulamento, os activos da CPAS ficariam esgotados em 2030.
- Em 2012 estimava-se que, sem a alteração do anterior Regulamento, o valor de contribuições cobradas em 2031 financiariam apenas 47% das pensões em pagamento naquela data.
- Em 2016, já com o Novo Regulamento da CPAS, estima-se que os activos da CPAS não se esgotem até 2031.
- A relação entre Contribuições cobradas e Pensões pagas melhora já a partir de 2017, sendo que em 2025 se estima atingir 100% o rácio de sustentabilidade/cobertura.
- Em 2031, estima-se um rácio de sustentabilidade/cobertura de 87% quanto à relação entre Contribuições cobradas e Pensões pagas.
- Estima-se que, após os dois primeiros anos do período em análise, haja uma recuperação no valor dos activos financeiros. No entanto, e devido aos pontos anteriormente explanados, espera-se que esta tendência de crescimento se inverta a partir do ano 2029.
- Entre 2016 e 2031, o valor dos Activos Financeiros cresce para cerca de 581 Milhões de Euros, ou seja, é superior em cerca de 80 Milhões de Euros relativamente ao valor registado em 2016.
- Por via da implementação do Regulamento de 2015, prevê-se que exista uma desaceleração do aumento dos custos com pensões da reforma, pela concomitância dos seguintes factores:
 - a) A alteração da fórmula de cálculo das pensões de reforma resultará na atribuição de pensões médias inferiores às atribuídas em anos anteriores;
 - b) A eliminação progressiva da possibilidade de reforma aos 60 anos de idade com 36 anos de contribuições representará um atraso do momento de início de pagamento da pensão de reforma para os beneficiários que, anteriormente, poderiam usufruir dessa oportunidade;

Conclusões

- Desaceleração do crescimento do custo total com pensões desde 2015.
- Desaceleração do crescimento do custo total com subsídios de sobrevivência desde 2015.
- A emissão de contribuições aumentou substancialmente em 2017, fruto do aumento da taxa contributiva de 17% para 19%, em conjugação com o aumento da RMMG de 530 Euros para 557 Euros.
- Ao valor do aumento de contribuições não correspondeu um aumento dos incumprimentos.
- No que respeita ao Resultado Operacional registou-se uma notória desaceleração da curva descecente que se vinha a verificar nos últimos anos, esluando-se para 2017 uma inversão desta tendência com base nos resultados já verificados no 1º trimestre.

Relativamente aos mecanismos de supervisão

Ao nível do controle da gestão da CPAS, o seu Novo Regulamento contempla um conjunto de mecanismos de monitorização, supervisão e de controle da actividade da Caixa, conforme sinteticamente se elencam:

- Com a introdução do novo órgão Conselho de Fiscalização, a CPAS vê consagrada a monitorização da gestão do seu órgão directivo. Trata-se de um órgão, cujo mandato de três anos apenas se iniciou em Janeiro de 2017, composto por um advogado, um associado da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e um Revisor (ou uma Sociedade de Revisores) Oficial de Contas e cujas competências, constantes do artigo 18.º do RCPAS são:
 - a) Fiscalizar a administração da Caixa;
 - b) Zelar pelo cumprimento da lei e dos regulamentos em vigor na Caixa;
 - c) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e dos documentos que lhe servem de suporte;
 - d) Verificar a exactidão dos documentos de prestação de contas;
 - e) Verificar se as políticas contabilísticas e os critérios valorimétricos adoptados pela Caixa conduzem a uma correcta avaliação do património e dos resultados;
 - f) Elaborar anualmente relatório sobre a acção fiscalizadora e dar parecer sobre o relatório e contas e propostas apresentadas pela Direcção;
 - g) Fiscalizar a eficácia do sistema de gestão de riscos e do sistema de controlo interno.
- O Novo Regulamento da CPAS garante a análise regular à sustentabilidade da CPAS, uma vez que, ao tornar obrigatória a elaboração, anualmente, de um relatório actuarial das pensões em pagamento e um estudo prospetivo da evolução da sustentabilidade da CPAS, é criado um mecanismo de análise e de tomada de decisões imediatas que permitam antecipar riscos que possam comprometer a sustentabilidade do regime.
- Anualmente, as contas da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores têm de passar pelo crivo e pela certificação legal de uma Entidade Auditora externa à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, que funciona, também, como um mecanismo de controlo da gestão da Instituição.
- Embora não estatutariamente determinado, a actividade da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é também sindicada pelos seus stakeholders, a Ordem dos Advogados a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e os próprios Beneficiários a quem é disponibilizada ampla informação relativamente às operações e à situação económica e financeira da Instituição.

. Relativamente ao âmbito e restrições de acesso às prestações sociais

No que a este concreto aspecto respeita, entendemos ser de salientar que o Novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores não eliminou qualquer dos benefícios estatutariamente previstos no anterior quadro regulamentar.

Por outro lado, também não foi aumentado qualquer período de garantia relativo às eventualidades previstas, mantendo-se, o prazo de garantia de 10 anos para acesso ao subsídio de invalidez e da sobrevivência e de 15 anos para acesso à pensão de reforma.

Quando à idade de acesso à pensão de reforma:

- A idade de acesso à pensão de reforma não aumentou, pelo que os Beneficiários da Caixa podem continuar a aceder à pensão aos 65 anos de idade (com 15 anos de descontos).
- Foi eliminada a possibilidade de reforma aos 60 anos de idade com 36 anos de contribuições pagas.

3.2 Considerações sobre documento apresentado pela CPAS (anexo 5)

1. A relevância do tempo de estágio, ou dos primeiros anos de atividade, no cálculo das pensões encontra-se incorretamente identificada, já que a consideração da remuneração registada não corresponde ao valor da RMMG mas, antes, para aqueles períodos especificamente a considerar, a 25%, 50% e 75% desse valor, nos termos determinados para cálculo de pensão pelo Regulamento em vigor.

2. A perceção que parece resultar das preocupações que têm vindo a ser ventiladas pelos beneficiários do regime, relativamente à obrigação de pagamento de contribuições, é a de que a "emissão das contribuições devidas" «só não ocorrerá se o estagiário remeter comprovativo de não ter procedido à entrega da declaração de início de atividade para efeitos fiscais», o que ocorre por força da não comunicação de dados entre a CPAS e a administração fiscal.

Afigura-se que a letra da lei não deve determinar a imediata presunção pela CPAS, da existência de inscrição dos advogados estagiários junto da administração fiscal,

devendo ser encontrada uma solução que permita adequar esta solução normativa ao objetivo que se pretendeu alcançar com a norma, designadamente cabendo à CPAS junto das Ordens colher a informação sobre a entrega ou não dessa declaração de início de atividade por parte dos advogados e solicitadores estagiários.

3. No que respeita ao financiamento e sustentabilidade do regime, há que relevar ter sido equacionada proposta por parte da CPAS, durante o decorrer dos trabalhos, relativa à recuperação da fixação do valor de procuradoria e ressarcimento dos encargos da parte vencedora a favor da CPAS, designadamente através da afetação de parte da taxa de justiça, já que esta constituiu, enquanto se encontrou em vigor, uma importante fonte de financiamento do regime de proteção social dos advogados e solicitadores.

4. Em matéria de acesso a prestações sociais constata-se, comparativamente com o anterior regulamento, uma efetiva restrição no âmbito das prestações por sobrevivência.

Relativamente a todas as prestações verifica-se uma alteração das condições de atribuição das prestações, ou da fórmula de cálculo das mesmas, que determinam uma diminuição do montante das pensões dos futuros pensionistas em resultado da necessidade do equilíbrio financeiro da Caixa e da sustentabilidade financeira do regime de pensões que gere.

3.3 Documento apresentado pela representante da Ordem dos Advogados (anexo 7)

Do documento remetido pela representante da Ordem dos Advogados no Grupo de Trabalho resultam, para além da reiterada posição da Ordem no que respeita à concordância sobre a efetiva necessidade de revisão do regulamento da CPAS, e não obstante, diversas propostas:

Posto isto sob proposta do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, o Conselho Geral da CPAS aprovou por unanimidade em 27 de Abril do corrente ano as seguintes recomendações, sendo certo que a Direcção da CPAS se comprometen a estudar o seu impacto, a saber:-

1- Serem implementadas as medidas necessárias, a reverter, quer os prejuízos operacionais, quer o prejuízo líquido o registado, já que é motivo de muita preocupação o volume apurado no ano 2016, encontrando, designadamente, fontes alternativas de financiamento da CPAS.

2- Diligenciar junto do Governo, no sentido de uma parcela das taxas de justiça voltar a reverter para a CPAS, atento o relevante serviço público prestado pelos advogados, designadamente no âmbito do apoio judiciário.

3- Ser prevista uma contribuição por parte dos beneficiários reformados que continuam a exercer a profissão de valor moderado.

4- Serem incrementados procedimentos de cobrança das cotizações não paga.

5- Ser estudada a possibilidade das contribuições devidas pelos advogados estagiários terem apenas lugar quando estes auferam rendimentos cuja média mensal seja igual ou superior ao salário mínimo nacional mediante prova documental bastante.

6- Serem tomadas medidas que permitam implementar um escalão de refúgio (o 4º) para todos os beneficiários com mais de 3 anos de inscrição que tenham rendimentos cuja média mensal seja inferior a dois salários mínimos nacionais mediante prova documental bastante.

7- Estudar o impacto de uma medida que isente os beneficiários de contribuições no primeiro ano de inscrição, atento o regime similar vigente para os prestadores de serviços inscritos no regime geral da segurança social.

8- Isentar temporariamente do pagamento de contribuições os beneficiários que estejam impossibilitados de exercer a actividade e, por isso, não obtenham rendimentos, em resultado de doença grave e incapacitante.

9- A Direcção da CPAS prestar informação total, actual e atempada aos beneficiários, de molde a que o relacionamento CPAS/beneficiários se pautе por princípios de total transparência e colaboração."

Foi ainda feita referência a duas questões complementares:

Também é preocupação da Ordem a pouca ou nenhuma vertente assistencialista deste regime de previdência combinado com o aumento exponencial do seu custo para os advogados.

De fora dos trabalhos ficou a dupla tributação a que são sujeitos os advogados de empresa, os quais têm que descontar, sem direito de opção, quer para a segurança social quer para a CPAS, sendo que se justificava plenamente que estes profissionais tivessem um regime de descontos não obrigatório para a segurança social mantendo os descontos para a CPAS

3.4 Documento apresentado pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (anexo 8)

Do documento remetido pelo representante da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução no Grupo de Trabalho resultam diversas propostas:

1 - Beneficiários em prática Individual.

Reconhece-se que as dificuldades financeiras são muitas nos primeiros anos de exercício da actividade e para obviar às mesmas é importante explorar caminhos e entre outros:

- 1.1 - O aumento dos escalões constantes do artigo 80.º,
- 1.2 - Maior progressividade no aumento das taxas contributivas até 2020,
- 1.3 - Criação de escalões refúgio, para aqueles que provem, pelos documentos fiscais, o seu nível de rendimentos,
- 1.4 - Não pagamento de contribuições em caso de situação incapacitante, para obtenção de rendimentos.

2 - Fontes de Financiamento.

A OSAE apoia activamente,

- 2.1 - Que volte a ser atribuída à CPAS a verba da procuradoria ou semelhante,
- 2.2 - Que alguns actos dos Beneficiários sejam sujeitos à vinheta, participando a CPAS em parte das receitas obtidas, por acordo com os Parceiros Institucionais – OA e OSAE,
- 2.3 - Que se assegure em sede de IRC a isenção dos rendimentos de aplicações financeiras, porque este Benefício Fiscal já está previsto para os Fundos de Pensões.

3 - Sustentabilidade.

- 3.2 - Há muitos Beneficiários Jovens ou não, obrigados a contribuir para a Segurança Social e para a CPAS, pelo que importa fazer intervenções cautelosas para acabar com esta situação de discriminação, em relação a todos os Beneficiários de outros regimes, definindo-se que só serão obrigados a contribuir para a CPAS, podendo também, se os Beneficiários assim quiserem, continuar a descontar para a SS como sucede actualmente,
- 3.3 - Importa travar e tratar celeremente a dívida acumulada de contribuições que é de 125 milhões, clarificando-se a competência para tal dos Tribunais Cíveis,
- 3.4 - Há uma acentuada distorção entre Activos Financeiros e Imobiliários – o património é representado em 90% por activos financeiros mobiliários e só por 10% em imóveis, pelo que se acha prudente com vista à sustentabilidade e segurança um maior equilíbrio, tendo contudo em conta que o mercado imobiliário está, neste momento, sobreaquecido,
- 3.5 – Prever que as Sociedades de Advogados e de Solicitadores e as Sociedades Comerciais, possam participar nas contribuições dos S/colaboradores, definindo-se que esses montantes sejam considerados custos em IRC/IRS.

4 - Âmbito e restrições de acesso a prestações sociais.

4.1 - Subsídio de sobrevivência – ficou sujeito a condição de recursos, a nosso ver mal, sendo que a respectiva verificação é feita pela declaração fiscal, que, como sabemos oculta rendimentos de capitais;

4.2 -A idade da reforma passou para os 65 anos, o que se acha razoável e é muito inferior à da SS,

4.3 - A taxa contributiva está a aumentar e a sua manutenção constituirá um dos pilares do sistema, sendo que será sempre mais baixa que a da SS,

4.4 - Estabelecer uma contribuição reduzida de Beneficiários Reformados, mas em actividade, definindo-se quais as regalias suplementares que lhes podem ser atribuídas e encarando-se o risco de variações negativas do valor das pensões por efeito da inflação,

4.5 – As perspectivas de formação do valor das pensões diminuiram, para muitos beneficiários, entre 25 e 50%, pelo que se recomenda a melhoria, ainda que mínima, deste impacto negativo nas perspectivas.

4.6 – o rendimento real para efeito de contribuições do sistema da SS é uma falácia, pois tem limites máximos, pelo que não serão assim tantas as diferenças entre um e o outro, desde que se esteja atento aos ajustamentos necessários.

3.4 Considerações do âmbito da Segurança Social sobre as recomendações apresentadas pelos representantes da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução

No que respeita à recomendação relativa à previsão de obrigação contributiva para os beneficiários pensionistas que continuem a exercer atividade, importa ter em atenção que a ponderação de uma obrigação de financiamento do regime deverá determinar em contrapartida a necessidade de consideração do período a que se reporte para acréscimo ao valor da pensão já atribuída, como se verifica no âmbito do sistema previdencial, com o conseqüente peso financeiro acrescido para o regime.

No que respeita à referência a questões de “dupla tributação”, importa ter presente

que, face às Bases da Segurança Social, os profissionais que exerçam atividade profissional de forma subordinada são obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem.

Os advogados e solicitadores estão excluídos de enquadramento no sistema previdencial no que respeita ao exercício de atividade de forma autónoma e, por força exclusivamente do exercício dessa atividade, não se encontram abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes, constituindo, nos termos da mesma Lei, o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores um regime especial de segurança social.

Face às preocupações relacionadas com os níveis de proteção social dos advogados e solicitadores, importará ponderar, na eventual consideração de uma proposta desta natureza, que a partir do momento em que estes trabalhadores passassem a ser abrangidos apenas pelo regime da CPAS deixariam de ter proteção social garantida ao longo da sua vida ativa, no que respeita à substituição de rendimentos de trabalho perdido, em especial nas eventualidades de doença, doenças profissionais e desemprego, bem como no que respeita à grande maioria das prestações no âmbito da parentalidade (maternidade, paternidade e adoção).

Por outro lado, e ainda em análise desta proposta, sem prejuízo das diferenças no acesso a pensões entre os dois regimes, designadamente no que respeita à idade normal de acesso a pensão, e sempre em consonância com os fundamentos apresentados pela CPAS, a ser ponderada a solução proposta pelas Ordens levaria a mesma, ainda, à diminuição do nível de proteção social nas eventualidades diferidas, por força da redução do montante global final do valor de pensão que os

beneficiários pensionistas iriam perceber *(Por um lado, de duas pensões de velhice passariam os beneficiários da CPAS a uma única pensão, que não resultaria da soma aritmética de ambas, uma vez que os rendimentos considerados para a CPAS são livremente escolhidos pelos beneficiários contribuintes, não se podendo pressupor que todos viessem a escolher um escalão resultante da agregação dos rendimentos de trabalho e da atividade; Por outro lado, as pensões de invalidez e sobrevivência, que constituem um direito no quadro do sistema previdencial, deixariam de ter essa natureza no âmbito da CPAS, que paga subsídios de invalidez e pensões de sobrevivência na medida das disponibilidades do seu fundo de solidariedade, e não como obrigação estatutária.)*

4. Conclusões

a) avaliação do impacto da avaliação do novo regulamento da CPAS

tendo particularmente em consideração os advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual e cujo rendimento se revele mais afetado pelas obrigações contributivas dele decorrentes

Os advogados e solicitadores estagiários, que passam a estar obrigatoriamente abrangidos pelo regime, só o são a partir do momento em que seja declarado o início de atividade para efeitos fiscais.

Em contrapartida, esta obrigação contributiva garante aos advogados e solicitadores, desde logo, proteção social.

Relativamente aos advogados e solicitadores cuja prática é exercida a nível individual, ou em pequenas sociedades, não se constata grande diferenciação relativamente ao regime anteriormente em vigor.

Para os advogados em segunda fase de estágio com declaração de início de atividade para efeitos fiscais, o valor de contribuições é fixado em valor significativamente mais reduzido (à data, 26,46€/mês) comparativamente ao regime de segurança social dos trabalhadores independentes, no pressuposto de existência de rendimentos.

Ainda assim, no âmbito do regime dos trabalhadores independentes verifica-se a não produção de efeitos do enquadramento no regime e, conseqüentemente ausência de qualquer proteção social, durante pelo menos 12 meses após a declaração de início de atividade (as situações de reinício de atividade, aferida independentemente do tipo de atividade autónoma anteriormente exercida, determinarão, em princípio, o imediato enquadramento no regime).

Para os advogados em início de atividade profissional (três primeiros anos de atividade) deixa de se verificar a isenção da obrigação de contribuir, verificando-se contudo que para o primeiro ano de atividade é ainda fixada uma base de contribuição inferior. Comparativamente com o regime de segurança social dos trabalhadores independentes, a regra atual aproxima significativamente os dois regimes, sobretudo partindo do pressuposto do efetivo exercício de atividade profissional devidamente remunerada.

As especificidades próprias das profissões em causa, em especial dos advogados, levam a que matérias como esta – v.g. início de atividade; declaração desse início de atividade para efeitos fiscais; etc – devam ser tratadas articuladamente entre as Ordens e a CPAS, através de canais de circulação de informação próprios e eventualmente em conjugação com as entidades públicas que possam ser envolvidas para o efeito, não cabendo na missão do GT pronunciar-se sobre essa articulação.

b) fontes de financiamento

O novo regulamento não apresenta diferenciação no que respeita às fontes de financiamento. Foi identificada, contudo, a bondade de ser recuperado, como fonte

de financiamento, o valor de parte da receita de procuradoria ou da taxa de justiça em processos judiciais como receita da caixa de previdência prevista no anterior Regulamento.

c) sustentabilidade da CPAS

A sustentabilidade do regime de pensões foi avaliada a partir dos relatórios técnicos elaborados pela Willis Towers Watson, apresentados nas reuniões do Grupo de Trabalho.

Os impactos decorrentes das medidas de reequilíbrio do regime, estabelecidas pelo atual Regulamento, não são ainda muito visíveis nos Relatórios Técnicos que acompanham os Relatórios e Contas de 2015 e 2016, pois algumas das novas medidas, com implicações nos montantes de pensão e aumento das contribuições, são de aplicação gradual, não repercutindo um efeito imediato nos valores das receitas e despesas nos anos mais próximos.

Os impactos positivos das novas medidas só podem ser avaliados através da abordagem prospetiva do regime. Para o efeito, a Willis Towers Watson elaborou várias projeções, tendo concluído, que o regime se manterá financeiramente equilibrado, pelo menos, até 2031, ano até ao qual foi efetuada a última projeção.

Embora as medidas introduzidas pelo novo Regulamento indiquem uma maior estabilidade e segurança na sustentabilidade do regime, em particular no médio prazo, atendendo a que possam ocorrer alterações dos pressupostos considerados nas abordagens prospetivas, a Willis Towers Watson alerta para a necessidade de uma avaliação permanente do regime, e recomenda que seja aproveitado este hiato na estabilidade do regime para analisar, atempadamente, as respostas a dar às

alterações ocorridas e a inclusão de possíveis ajustamentos no sentido da manutenção da sustentabilidade no longo prazo.

d) mecanismos de supervisão

A avaliação e acompanhamento do regime da CPAS são agora efetuados por órgão interno criado com o novo regulamento, bem como por entidade auditora externa. A tutela mantém-se conjuntamente por parte dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da segurança social.

e) âmbito e restrições de acesso às prestações sociais

O âmbito da proteção social dos beneficiários da CPAS não foi alterado com o novo regulamento.

Contudo, foram introduzidas alterações ao nível das condições de acesso e de cálculo das pensões de reforma e de sobrevivência cujo objetivo foi o de robustecer a sustentabilidade futura do regime de pensões da CPAS.

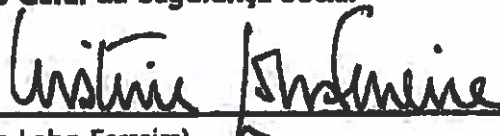
Verifica-se uma incidência maior relativamente às pensões de sobrevivência, especialmente a dos cônjuges que passaram a ter uma condição de recursos no seu acesso, sem a existência de qualquer regime transitório na aplicação das novas regras.

5. Anexos

Em acréscimo aos anexos referenciados no texto do relatório, apensam-se ainda as diversas propostas de alteração do regulamento, dirigidas aos membros do Governo e remetidas ao grupo de trabalho, dado a sua missão não abranger a alteração do novo regulamento.

Grupo de trabalho interministerial:

Direção-Geral da Segurança Social



(Cristina Lobo Ferreira)



(Mário Gonçalves)

Secretaria-Geral do Ministério da Justiça



(Carlos José de Sousa Mendes)



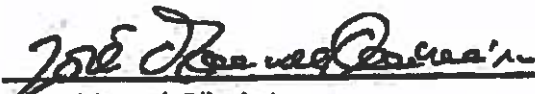
(Maria da Trindade Raposo)

Ordem dos Advogados



(Ana Isabel Barona)

Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução



(José Manuel Oliveira)

Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores



(Susana Afonso)

[The main body of the page is mostly blank with some faint, illegible markings and a vertical line on the left side.]

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

NOTA SOBRE O ALEGADO DIREITO DO BENEFICIÁRIO
DE UMA INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE
INSCRIÇÃO OBRIGATÓRIA DE OPTAR PELA
INSCRIÇÃO NOUTRA INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA

I

OS BENEFICIÁRIOS DA CAIXA DE PREVIDÊNCIA DE
ADVOGADOS E SOLICITADORES (CPAS). REGIME
LEGAL

1. A CPAS foi criada pelo Decreto n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947 como instituição de previdência autónoma que visava os fins de previdência de advogados, inscritos na respetiva Ordem, e solicitadores, inscritos na Câmara dos Solicitadores.

Após a Revolução de 25 de abril de 1974 e a entrada em vigor da Constituição de 1976, a CPAS passou a ser regulada pela Portaria n.º 487/83, de 23 de abril, a qual precedeu a entrada em vigor do Estatuto da Ordem dos Advogados de 1984. Esta Portaria foi alterada pela Portaria n.ºs 632/88, de 8 de setembro, vindo a ser de novo republicada após a publicação da Portaria n.º 884/94, de 1 de outubro. Em 2007, houve alterações por força do Despacho n.º 22665/2007 dos Ministros da Justiça e do Trabalho e de Solidariedade Social, de 28 de setembro de 2007.

A Câmara dos Solicitadores deixou de estar regulada no Estatuto Judiciário de 1961, dispondo de Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril, e que vigorou até 2015.

2. Em 2015, foi publicado o novo Regulamento do CPAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 28 de junho, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de dezembro.

Segundo o art. 1.º, n.º 1, deste Regulamento, “[a] Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, adiante designada por Caixa, é uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privada, e visa fins de previdência e de proteção social dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores” (atualmente, são os associados da OSAE, Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, associação pública profissional criada pela Lei n.º 154/2005, de 14 de setembro).

Armando Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

Nos termos do art. 4.º do Estatuto da Ordem dos Advogados de 2015 (aprovado pela Lei nº145/2015, de 9 de setembro), “*[a] previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis*”.

A mesma disposição legal aplicada aos solicitadores e agentes de execução consta do artº 5º do Estatuto da OSAE.

3. A CPAS tem “*por fim conceder pensões de reforma e subsídio de invalidez aos seus beneficiários*” (art. 3.º, n.º 1, do Regulamento de 2015). Para além desta finalidade principal, pode a CPAS conceder subsídios por morte e de sobrevivência aos familiares dos seus beneficiários e outros subsídios de acordo com as disponibilidades anuais do fundo de assistência (art. 3.º, n.º 2, do mesmo Regulamento).

Importa acentuar que, segundo o art. 29.º, n.º 2, n.º 1 do Regulamento, “*[s]ão inscritos obrigatoriamente como beneficiários ordinários todos os advogados e advogados estagiários inscritos na Ordem dos Advogados e todos os associados e associados estagiários inscritos na [Câmara dos Solicitadores, hoje Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução]*”.

É especialmente relevante a norma que consta do art. 31.º do Regulamento, subordinado a epígrafe “*Cumulação de inscrições e de benefícios*”:

“1. Mantém-se obrigatória a inscrição na Caixa nos casos de vinculação simultânea a outro regime de inscrição obrigatória ou facultativa, subsistindo as respetivas situações autonomizadas”

2. Os benefícios referidos no presente Regulamento são cumuláveis com os recebidos de outro regime de segurança social pelos quais os beneficiários estejam, também, abrangidos”

Esta regra é aplicável sobretudo a técnicos juristas do Estado que podem exercer a advocacia, nos termos do Estatuto da Ordem dos Advogados. A mesma solução vigora para os solicitadores que são empregados por conta de outrem, sem exercerem profissão liberal, situação apreciada pelo Acórdão n.º 102/2013 do Tribunal Constitucional, que não julgou inconstitucional a norma do anterior Regulamento.

4. Além dos beneficiários ordinários, pode haver beneficiários extraordinários e mesmo beneficiários honorários (cf. art. 28.º).

Os beneficiários extraordinários abrangem os beneficiários que pretendam manter este estatuto, apesar de terem as inscrições suspensas nas respetivas Ordens (cfr. arts. 32.º e 36.º do Regulamento).

5. O art. 38.º do Regulamento da CPAS estabelece o seguinte “*Princípio Geral*”:

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

“O regime previdencial da Caixa assenta no princípio da solidariedade intergeracional, através de métodos de financiamento em regime de repartição, e visa garantir aos seus beneficiários e respetivos familiares o direito às prestações reguladas no presente Regulamento e aos demais benefícios autónomos que sejam aprovados pela direção, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º”

6. Deve notar-se que a CPAS, foi criada em 1947, antes da publicação do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro (diploma que reestruturou os órgãos, serviços e instituições do âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Social).

O art. 106.º da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS - Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro) ressalva as instituições de previdência criadas anteriormente ao referido Decreto-Lei n.º 549/77, as quais se continuam a reger pelos respetivos Regulamentos.

7. Deve notar-se que o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 6 de setembro, com alterações subsequentes, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 110/2009, de 6 de setembro) estabelece, no art. 2.º do diploma preambular, que esse Código se aplica, com as necessárias adaptações, às instituições de previdência criadas anteriormente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro.

Deve notar-se que o art. 275.º, alínea a), deste Código admite que podem manter o enquadramento no regime de trabalhadores independentes regulados no mesmo Código *“[o]s advogados e solicitadores que se encontrem, à data da entrada em vigor do presente Código, facultativamente enquadrados naquele regime”*.

Tratar-se-á de situações pontuais, visto os advogados e solicitadores (e agentes de execução) terem de estar obrigatoriamente inscritos no CPAS (solução que constava antes do art. 13.º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro).

A regra geral consta do art. 139.º, n.º 1, do Código que exclui do âmbito pessoal do regime de trabalhadores independentes os advogados e solicitadores que, em função do exercício da sua atividade profissional *“estejam inscritos obrigatoriamente no âmbito da respetiva Caixa de Previdência”*, mesmo quando sejam sócios ou membros de sociedades profissionais.

II

O ENQUADRAMENTO LEGAL DA SEGURANÇA SOCIAL

8. Têm surgido recentemente movimentos de advogados e solicitadores que pretendem desvincular-se da inscrição na CPAS, defendendo que têm um direito de opção relativamente ao destino das suas contribuições previdenciais. Têm aventado ou a extinção da CPAS e a integração do conjunto das relações ativas e passivas desta no sistema previdencial da Segurança Social (Instituto da Segurança Social- IP) ou então a criação de soluções previdenciais autónomas ou diversificadas, nomeadamente a adesão a esquemas complementares de segurança social (Fundos de Pensões privados) ou seguros de capitalização (planos de poupança, seguros de vida e modalidade mutualistas). Igualmente tem sido aventada a revogação dos arts. 4.º do Estatuto da Ordem dos Advogados e 5º do estatuto da OSAE, permitindo-se a opção dos atuais beneficiários da CPAS entre o regime geral da segurança social e o regime previdencial próprio da CPAS.

9. Afigura-se que estas pretensões não podem ser acolhidas pelo sistema de segurança social, tal como está gizado pela LBSS, o qual prevê o carácter público do primeiro patamar ou pilar da segurança social, ainda que traduzido na inscrição obrigatória de advogados e solicitadores na CPAS numa caixa de previdência de gestão privada.

10. De facto, os princípios gerais do sistema da segurança social abrangem os princípios da universalidade, de igualdade, de solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, da unidade, das descentralizações, de participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação (art. 5.º da LBSS).

Deve notar-se que o art. 2.º da LBSS reproduz, no seu n.º 1, a norma do art. 63.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP): “[t]odos têm direito à segurança social”, explicitando o n.º 2 daquele artigo de LBSS que o direito à segurança social é “efetivado pelo sistema [sistema da segurança social] e exercido nos termos estabelecidos na Constituição, nos instrumentos internacionais aplicáveis e na presente lei”.

11. O carácter de ordem pública do direito à segurança social implica a sua irrenunciabilidade, cominando a LBSS com a nulidade as cláusulas do contrato de trabalho individual ou coletivo pelas quais se renuncia aos direitos conferidos pela presente lei (art. 3.º).

O carácter público do sistema da segurança social é claramente assumido no art. 14.º da LBSS, onde se estabelece que o princípio do primado da responsabilidade pública “consiste no dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema da segurança social”. O artigo seguinte consagra que o princípio da complementaridade “consiste na articulação das

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares de prestação social”.

12. No caso em análise, está em causa o sistema previdencial (art. 50.º da LBSS) que abrange os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes. A par deste sistema existem ainda o sistema de proteção social de cidadania e o sistema complementar (art. 23.º da LBSS).

O sistema previdencial tem na sua base o princípio da contributividade (contribuições das entidades patronais e quotizações dos trabalhadores por conta de outrem ou equiparados: quotizações dos trabalhadores independentes).

III

OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA SOCIAL

13. A CRP alude à segurança social em várias das suas disposições.

14. O art. 56.º, ao regular os direitos das associações sindicais e a contratação coletiva, prevê, no seu n.º 2, alínea b), que as associações sindicais têm o direito “*de participar na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores*”.

15. O art. 63.º é o primeiro artigo do Capítulo sobre os “*direitos e deveres sociais*” e tem a epígrafe “*Segurança social e solidariedade*”.

Depois de reconhecer no n.º 1 o princípio da universalidade do direito à segurança social (“*[t]odos têm direito à segurança social*”), impõe ao Estado a obrigação de “*organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários*” (na versão originária do art. 63.º, n.º 2, não se previa a participação das associações representativas dos demais beneficiários e aludia-se a “*organizações das classes trabalhadoras*”; a redação em vigor provém da IV Revisão Constitucional, concluída em 1997).

Os n.ºs 3 e 4 do art. 63.º da CRP estabelecem as finalidades do sistema de segurança social e a garantia da relevância para efeitos de cálculo de pensões de velhice e invalidez de todo o tempo de serviço.

De harmonia com o primeiro destes números, “[o] sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

e em todas as outras situações da falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho". O n.º 4 estatui que todo o tempo de trabalho "contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e de invalidez, independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado".

Por último, o n.º 5 do art. 63.º do CRP, aditado pela II Revisão Constitucional em 1989 e alterado em 1997, prevê a obrigação do Estado de apurar e fiscalizar, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do art. 67.º, no art. 69.º, na alínea e) do n.º 1 do art. 70.º e nos arts. 71.º e 72.º.

16. O art. 105.º do CRP impõe que conste do orçamento do Estado "*o orçamento da segurança social*" (alínea b) do n.º 1).

17. O art. 107.º do CRP estatui que a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República "*que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social*".

18. Em matéria de competência legislativa, o art. 165.º, n.º 1, da CRP estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre, entre outras matérias, as bases do sistema da segurança social, "*salvo autorização ao Governo*".

19. Por último, deve notar-se que o art. 288.º estabelece como limites materiais das leis de revisão constitucional, entre outros, "*os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais*".

20. Logo em 1978, António da Silva Leal comentou o tratamento do direito à segurança social face à versão originária da Constituição de 1976. Sustentou que tal direito se devia caracterizar como um direito social fundamental, o qual tem por objeto "*prestações positivas devidas pelo Estado ou pelas entidades públicas a quem tenha sido atribuída a sua efetivação*" (1). Depois de abordar as três conceções básicas sobre o direito à segurança social (conceção universalista, conceção assistencialista e conceção laborista) considerou que os sistemas de segurança social contemporâneos acolhem aspetos de todas as conceções e que a CRP de 1976 "*inclui sob a designação de direito à segurança social dois direitos diferentes – o direito das pessoas carecidas de meios de subsistência e o direito dos trabalhadores à indemnização pela falta ou diminuição da sua capacidade para o trabalho*" (2). Trata-se da distinção entre a função da proteção social (que abrange idosos, desempregados e pessoas carenciadas e outros não

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

trabalhadores) e a função previdencial ligada aos riscos da atividade laboral, incluindo as situações de reforma por velhice e invalidez

21. Ao longo dos mais de quarenta anos de vigência da CRP, a jurisprudência tem apreciado, sobretudo em fiscalização concreta da constitucionalidade, vários aspetos respeitantes ao direito universal à segurança social, nomeadamente sobre prestações sociais, regimes assistenciais, acidente de trabalho, etc (3).

João Carlos Loureiro, atento observador da jurisprudência constitucional na matéria da segurança social, sublinha o carácter fundamentalmente público do sistema de segurança social, sem prejuízo da admissão de sistemas complementares. Escreve este autor:

“A universalidade não implica a inconstitucionalidade de modelos de diferenciação internos ao sistema público, isto é, que pela própria natureza de subsistema, a componente providencial não seja universal. Mas como se referiu, já se questionam constitucionalmente os casos em que, em termos de substituição do sistema a cargo do Estado, subsistam sistemas de proteção social autónomos. Com efeito, a CRP não se limita a consagrar um direito fundamental à segurança social, mas consagra um sistema público em que uma das notas é o carácter unificado do sistema. Recorde-se que, tradicionalmente, entre nós a proteção assentava numa multiplicidade de instituições de previdência” (4)

Daí que possa concluir-se que seria inconstitucional a lei que privatizasse, total ou parcialmente, o regime da segurança social.

Deve notar-se que, como sustentam Gomes Canotilho e Vital Moreira, *“a Constituição é omissa sobre o sistema de pensões e prestações do sistema de segurança social, bem como sobre os critérios da sua concessão e do seu valor pecuniário, ficando essa matéria na livre disposição do legislador [...]. Isso inclui o direito de alterar as condições e requisitos de fruição e de cálculo das prestações (designadamente das pensões) em sentido mais exigente, desde que por motivos justificados (nomeadamente a sustentabilidade financeira do sistema)”* (5). Mas é imposição constitucional a existência de um sistema público de segurança social no chamado primeiro patamar, sem prejuízo da existência de sistemas complementares, não vinculativos, de natureza pública ou privada.

22. Na jurisprudência do Tribunal Constitucional, os Acórdãos n.ºs 675/2005 e 174/2008, tiveram ocasião de apreciar a constitucionalidade de normas constantes do Acordo Coletivo de Trabalho Vertical do Setor Bancário (ACTV), numa situação ressalvada pela legislação subsequente, face à tradição de parte do setor bancário – com algumas exceções – assegurar um sistema privado e autónomo de previdência dos empregados bancários (situação que entretanto se alterou, por integração dos fundos de pensões constituídos por esses Bancos na Segurança Social).

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

Estavam em causa as normas das cláusulas 136.º a 144.º deste instrumento coletivo, as quais previam que, para efeitos de retribuição através de pensão de reforma, só seriam atendidos os valores correspondentes às remunerações base e às diuturnidades, ficando de fora os benefícios complementares, nomeadamente os correspondentes à compensação por isenção do horário de trabalho ou os subsídios de função.

Como se referiu no Acórdão n.º 174/2008, da regulamentação do ACTV – e nas convenções coletivas precedentes, que remontam a tempos anteriores à Revolução do 25 de abril de 1974 – *“resulta a existência de um sistema de segurança social específico, independente e alheio aos outros sistemas, como é o caso do sistema geral público da segurança social. Daí que alguns trabalhadores – como sucede com o Recorrente – se encontrem abrangidos pela contratação coletiva do setor em matéria de previdência quanto às eventualidades de doença, invalidez, velhice e prestações complementares de segurança social”* (3.2).

Neste Acórdão faz-se a história deste regime especial de natureza previdencial, no quadro legal existente no âmbito da Constituição Política de 1933, chamando-se a atenção para a existência de Caixas Sindicais de Previdência (art. 2.º da Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935).

E refere-se que, após a CRP, o Estado passou a estar incumbido de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, embora não ignorasse *“a existência dos sistemas de segurança social não estatais pré-existentes assim como as dificuldades da sua integração num sistema único de natureza pública [...]”*, o que explica a existência de salvaguardas através de disposições transitórias das leis que sucessivamente estabeleceram as bases do sistema público de segurança social (cfr. art. 69.º da Lei n.º 28/48, de 14 de agosto; art. 100.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto; art.123.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro e, mais recentemente, o art. 103.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Resta saber se tais normas transitórias podem considerar-se hoje conformes à Constituição.

Diferentemente do que se passa com a CPAS, a integração do sistema previdencial regulado no ACTV dos Bancários não se afigura fácil, *“desde logo por causa da ausência da obrigação contributiva que caracteriza grosso modo o regime próprio dos bancários em particular. No regime convencional dos empregados bancários, a responsabilidade financeira é assumida diretamente pelas próprias instituições bancárias ao invés do que sucede com o sistema público da segurança social em que o risco social é transferido obrigatoriamente para instituições públicas pelo pagamento das correspondentes contribuições. Assim, a eventual transferência dos trabalhadores bancários para a segurança social a partir de determinada data deve ser acompanhada de medidas de financiamento e de sustentabilidade, designadamente a responsabilização das entidades bancárias pelo período anterior da carreira daqueles trabalhadores, em relação ao qual não se verificaram contribuições para o sistema”* (3.2 do referido Acórdão n.º 174/2008).

Por força da pré-existência deste regime previdencial próprio, ressalvado pelas sucessivas leis de bases da segurança social, o Tribunal Constitucional conclui que se

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

pode afirmar que “o sistema de segurança social correspondente ao sector bancário, coberto por convenções coletivas que o regulam é, afinal, o próprio regime principal e obrigatório deste sector instituído por via convencional e, por isso mesmo, independente e alheio aos outros sistemas, como é o caso do sistema público da segurança social”.

Neste caso muito particular, “não faz sentido exigir uma igualação do conteúdo das regras dos sistemas não estatais ao regime geral do sistema público da segurança social. Admitindo-se a vigência de regimes diversos, apoiados em diferentes pressupostos, não é exigível uma identidade de soluções, uma vez que o princípio constitucional da igualdade não exige um tratamento igual para realidades distintas” (3.2).

Tão pouco se mostrava *in casu* violado o princípio da universalidade da segurança social, visto o recorrente apenas pretender usufruir do sistema mais favorável da segurança social num aspeto particular.

23. Procurou dar-se relevância ao caso extremo -e que já não subsiste - de um regime privado não contributivo de segurança social vindo do passado e que foi sendo ressalvado pelas sucessivas leis de bases da segurança social, até ter ocorrido a integração na segurança social deste sistema privado com larga tradição nos instrumentos de regulamentação coletiva de parte dos bancários.

IV

APRECIACÃO DAS PRETENSÕES DE ALGUNS BENEFICIÁRIOS DE ABANDONAREM A CPAS

24. O que atrás se deixou dito, demonstra a impossibilidade de soluções casuísticas relativamente à perda da pertença dos beneficiários ao sistema especial de segurança social de advogados, solicitadores e agentes de execução, atendendo à obrigatoriedade da inscrição vigente na CPAS.

De facto, diferentemente do caso clássico do sistema previdencial totalmente privado dos empregados bancários, estruturado nos instrumentos coletivos de trabalho e, portanto, de base contratual, os beneficiários da CPAS têm **obrigatoriamente por lei** de estar inscritos nesta caixa de previdência de natureza pública, criada por fonte normativa pública e mantida com idêntica natureza por força de normas sucessivas, a última das quais o Decreto-Lei n.º 119/2015 que aprovou o Regulamento em vigor da CPAS.

Embora não exista equiparação de benefícios entre o regime previdencial da CPAS e o regime dos trabalhadores independentes do sistema público da segurança social (cfr. arts. 51.º, 52.º da LBSS de 2007; Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, arts. 14.º, 26.º, 54.º e sgs. 137.º, n.º 1), também o regime contributivo da CPAS é diverso do previsto no referido Código.

Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

O que releva é a obrigatoriedade legal de, em ambos os casos, os trabalhadores independentes - incluindo advogados e solicitadores - terem inscrição num sistema semi público previdencial específico, tido por adequado à profissão liberal que exercem (in casu, para os advogados, solicitadores e agentes de execução, a CPAS).

25. Igualmente decorre da Constituição e da lei para os advogados e solicitadores e agentes de execução que têm de estar obrigatoriamente inscritos na CPAS, instituição de previdência que confere benefícios do primeiro patamar ou pilar da segurança social.

Estes beneficiários não podem, por isso, por um ato individual ou coletivo desvincular-se da CPAS e optarem por um sistema privado de segurança social complementar ou até por ausência de integração em qualquer sistema. Tão-pouco podem optar pelo regime dos trabalhadores independentes, desvinculando-se da CPAS de forma discricionária, pondo em risco a viabilidade da mesma Caixa.

Só pode conceber-se a integração global, por lei, dos beneficiários do CPAS no sistema da segurança social pública (trabalhadores independentes), em termos a negociar entre o Governo e a CPAS, não sendo, porém, expectável que o Governo esteja em condições de assumir os encargos presentes e futuros da CPAS, atendendo ao elevado número de beneficiários e mesmo recebendo o património desta instituição, na presente conjuntura económica e orçamental.

26. Por último, afigura-se que estaria afetada de inconstitucionalidade material uma norma que alterasse o art. 4.º do Estatuto da Ordem dos Advogados ou o art.º 5º do Estatuto dos Solicitadores e Agentes de Execução e criasse um sistema opcional para estes profissionais de poderem manter a sua inscrição na CPAS ou de aderirem ao regime dos trabalhadores independentes regulado no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

De facto, como se escreveu no já citado Acórdão 102/2013 do Tribunal Constitucional - referindo-se aos solicitadores, mas o que aí se refere é transponível também para os advogados - "*(...) a situação jurídica dos solicitadores, relativamente ao seu sistema específico de proteção social, também se distingue dos demais trabalhadores independentes na medida em que [...] a CPAS - que foi criada pelo Decreto n.º 36.558, de 22 de outubro de 1947 - corresponde a um sistema específico de proteção social essencialmente assente num modelo contributivo. Ou seja, a autonomia e solidez financeira daquela Caixa de Previdência depende, maioritariamente, das contribuições que os seus beneficiários asseguram. Como tal, não pode igualmente traçar-se um paralelismo rigoroso entre os demais trabalhadores independentes e os solicitadores, na medida em que os primeiros podem dispor de sistemas de proteção social baseados em outras fontes de financiamento, que vão além das contribuições dos respetivos beneficiários*" (II, 5, do Acórdão)

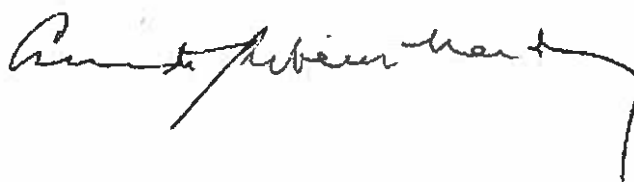
Armindo Ribeiro Mendes
Advogado
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

27. Uma solução de abandono opcional de advogados e solicitadores da CPAS, a ser consagrada por lei, implicaria que esta violasse não só o art. 63.º, n.º 2, da Constituição mas também o princípio constitucional da igualdade: haveria advogados, solicitadores ou agentes de execução no ativo que integrariam o sistema público de trabalhadores independentes e, simultaneamente, outros que permaneceriam como beneficiários da CPAS. Os reformados por velhice ou invalidez teriam de permanecer na CPAS, não obstante esta instituição ficar privada das contribuições dos que tivessem exercido a opção, em número impossível de prever à partida.

Apenas a eventual integração da CPAS no regime geral da segurança social seria constitucionalmente admissível, como sucedeu com várias caixas de previdência anteriores à Constituição de 1976 que foram extintas, sendo os seus ativos e passivos integrados no sistema público de segurança social pelo Decreto-Lei nº 26/2012, de 6 de fevereiro. Outra solução feriria a solidez financeira da CPAS e afetaria todos os beneficiários que não quisessem ou não pudessem ser integrados no sistema público de segurança social dos trabalhadores independentes ou, no limite, em sistemas complementares de base voluntária, neste último caso numa escolha *à la carte*, contrária à Constituição e à lei.

Tal é, salvo melhor, a minha opinião.

Lisboa, 12 de dezembro de 2020



(1) "O Direito à Segurança Social", in Estudos sobre a Constituição, coord. de Jorge Miranda, vol. 2.º, Lisboa, Liv. Petrony, 1978, pág. 384.

(2) Estudo e ob. cit., pág. 366. Veja-se hoje o texto de LBSS que acolhe as três conceções, com predomínio da conceção laboral. Ver ainda como Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, comentário ao art. 63.º da versão originária

Armindo Ribeiro Mendes

Advogado

Antigo Juiz do Tribunal Constitucional

(3) Veja-se João Carlos Loureiro, "Proteger é preciso, viver também: a jurisprudência constitucional portuguesa e o direito da segurança social", in XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa, ob. colet, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, págs.. 255-398.

(4) Estudo cit., ob. cit., págs.. 313-314 (destaque acrescentado)

(5) Constituição da República Portuguesa Anotada, I, 4.^a ed, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág.. 819.