

Por determinação de Sua Excelência o
1. Presidente da A.R. a J= e S -
Cousin

Lurdes Gonçalves

Assunto: FW: Proposta de Lei n.º 61/XIV
Anexos: 20201105125314902.pdf

2. Acum a elas e refer
mae do encaminha
6.11.20

De: geral@osae.pt <geral@osae.pt>

Enviada: 5 de novembro de 2020 13:24

Para: Bloco de Esquerda <Bloco.Esquerda@be.parlamento.pt>; Grupo Parlamentar do PSD <gp_psd@psd.parlamento.pt>; Grupo Parlamentar PS <gp_ps@ps.parlamento.pt>; PAN - Assembleia da República <PAN.-AssembleiadaRepublica@pan.parlamento.pt>; Grupo Parlamentar CDS-PP <GPCDS@cds.parlamento.pt>; pcp@pcp.parlamento.pt; GABPAR Correio <GABPAR.Correio@ar.parlamento.pt>

Assunto: Proposta de Lei n.º 61/XIV

N/Ref.º: 16365/2020

Exmos. Senhores,

Encarrega-me o senhor Bastonário da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), solicitador José Carlos Resende, de remeter a V.ªs Ex.ªs, o contributo sobre a Proposta de Lei n.º 61/XIV.

Com os melhores cumprimentos,



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

David Adro
Divisão de Gestão e Apoio aos Associados
Departamento de Administração Geral

Rua Artilharia 1, n.º 63
1250 - 038 Lisboa
Telef.: 213 894 200 | Fax: 213 534 870
E-mail: geral@osae.pt
www.osae.pt
[Localização](#)



AVISO: Enquanto colaborador da OSAE esta mensagem é confidencial e protegida por sigilo profissional. Pode consultar o aviso completo [aqui](#).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 665814
Classificação 15.01/ / /
Data 05.11.2020

BASTONÁRIO

Assunto: Proposta de Lei n.º 61/XIV, que aprova o Orçamento do Estado para 2021 - contributo da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de execução

I. Enquadramento

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 12 de outubro p.p., a Proposta de Lei identificada em título, que aprova o Orçamento do Estado para 2021 (OE2021).

O contributo que agora se deixa expresso fundamenta-se no propósito de dar cumprimento ao dever de colaboração que assiste à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), a qual permanece absolutamente disponível para cooperar quer com a Assembleia da República, quer com o Governo na concretização do pilar definido para o setor da Justiça, particularmente nas Grandes Opções do Plano para 2021-2023 e que se prende, no essencial, com a necessidade de tornar a Justiça mais eficiente, colocando-a ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social.

Ao mesmo tempo, inscreve-se na finalidade de contribuir para reforçar a equidade e a justiça social, considerando o momento absolutamente excepcional que atravessamos, marcado pelo cenário de crise financeira imposta pela situação epidemiológica do novo coronavírus.

II. Propostas

a) Apoio aos beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS)

BASTONÁRIO

O impacto financeiro da pandemia Covid-19 nas famílias e nas respetivas finanças tem sido avassalador, prospetivando-se que as medidas já tomadas e a regulação excecional entretanto surgida não sejam bastantes, no curto e médio prazo, para o mitigar.

Por outro lado, a pandemia gerada pelo novo coronavírus tem convocado inúmeros desafios, para os quais têm sido ensalados, num tempo extraordinariamente curto, regulações especiais ou mesmo regimes de exceção.

Este cenário tem-se revelado particularmente gravoso para os profissionais liberais que operam no setor da Justiça, os quais, para além das consequências transversais de saúde pública e do aumento crescente quer da dívida das famílias quer da dívida empresarial agregada, viram a sua atividade suspensa ou profundamente limitada, em virtude da aprovação de um conjunto de normas de contingência no âmbito da atividade judicial.

Ora, na resposta à crise pandémica, o Governo tem sido sensível à particular situação dos trabalhadores independentes, promovendo apoios extraordinários de proteção social para todos quantos se encontrem em situação de desproteção económica e social e não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social.

O último testemunho disso mesmo é a recente aprovação da Portaria n.º 250-B/2020, de 23 de outubro, que regulamenta as condições e os procedimentos de atribuição daquele apoio, com vista à estabilização e recuperação dos rendimentos dos trabalhadores independentes que não estejam enquadrados noutra regime de proteção social.

Atenta a solidariedade que este momento, particularmente severo da nossa existência coletiva, convoca, as medidas tomadas pelo Governo de proteção social e de apoio à atividade destes trabalhadores são, como se compreende, financiadas pelo Orçamento de Estado, mediante transferências para a Segurança Social.

A demonstrá-lo está o facto de a Proposta de OE 2021 vir prever, no artigo 112.º, o “apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”, acessível também a trabalhadores independentes, sendo os encargos associados ao respetivo pagamento financiados através de verbas do Orçamento do Estado, conforme estatui o n.º 12 da referida disposição.



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

BASTONÁRIO

Sucedem que a situação de particular vulnerabilidade financeira em que se encontram certos trabalhadores independentes - precisamente os que operam no setor da Justiça - não tem merecido idêntica consideração ou tratamento por parte dos poderes públicos.

Particularmente, os advogados, solicitadores e agentes de execução - por estarem enquadrados na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) - têm estado arredados destes apoios que o Governo vem garantindo, em virtude da situação excecional em presença, aos demais trabalhadores independentes.

Tal exclusão ou desconsideração é iníqua, injusta e incompreensível.

Com efeito, a CPAS configura uma instituição de previdência autónoma, que tem como fim estatutário conceder pensões de reforma aos seus beneficiários (advogados, solicitadores e agentes de execução), e subsídios por morte às respetivas famílias, exercendo uma atividade relevante ao nível de assistência social.

Por consequência, o regime de previdência da CPAS é de repartição intergeracional, encontrando-se a geração atual a pagar as pensões da geração passada e sendo, por isso, legítimo esperar que também a geração vindoura assumam o pagamento dos atuais contribuintes.

Nestes termos, mesmo em situação de "normalidade", o equilíbrio e sustentabilidade do regime estará dependente intrinsecamente da evolução demográfica e financeira dos seus beneficiários a contribuírem e a receberem benefício de reforma.

Como bem se compreende, tal situação não é, a médio e longo prazo, favorável à manutenção da sustentabilidade da CPAS, perfilando-se, como muito provável, que, num futuro mais ou menos próximo, o regime possa entrar em desequilíbrio.

Consequentemente, a opção que tem sido seguida pelo Governo de excluir os advogados, solicitadores e agentes de execução das medidas extraordinárias de proteção social dos trabalhadores independentes, escudada no argumento de que estão integrados num regime de proteção - o qual, como é sabido, se tem revelado incapaz para acautelar a sua situação perante a emergência do momento - gera incompreensão, injustiça e frustração, que importa colmatar.

Termos em que se propõe que, em sede de Orçamento de Estado, os apoios extraordinários aos profissionais do foro que deles careçam sejam absoluta e inequivocamente garantidos, em paridade com o previsto para os demais trabalhadores independentes, ultrapassando a aparência



BASTONÁRIO

de proteção que tem sido o pressuposto da legislação e regulamentação aprovada sobre este tema.

Por decorrência, e à semelhança do que sucede com os demais trabalhadores independentes, os encargos extraordinários associados ao pagamento desse apoio devem ser financiados através de verbas do Orçamento de Estado, a fim de garantir a equidade e a justiça social.

b) Propostas específicas de natureza fiscal, para serem aplicadas aos profissionais liberais inscritos nas respetivas associações públicas profissionais

A este propósito, cumpre assinalar que o ordenamento jurídico em vigor prevê certas imposições ou regras de natureza tributária, aplicáveis aos profissionais enquadrados em Ordem, que se revelam iníquas e desproporcionadas, fundamentadas à luz de um entendimento perverso que perspetiva o profissional liberal como alguém que não declara [a totalidade d]os seus rendimentos, pelo que deverá ser “penalizado”.

Nestes termos e a fim de inverter essa disciplina injusta e desproporcionada, a OSAE sugere a adoção das seguintes medidas:

➤ **Abolição da obrigatoriedade do Regime de Transparência Fiscal**

Deve ser abolida a aplicação automática do regime de transparência fiscal, quando o exercício da atividade ocorra inserido em sociedade profissional.

Com efeito, o regime não deve ser imposto de forma obrigatória e automática, prevendo-se a possibilidade do profissional optar entre o regime de transparência fiscal e o regime normal de tributação.

Considerando que as sociedades de solicitadores, agentes de execução, advogados e notários são obrigatoriamente constituídas por profissionais que exercem a mesma atividade não se vislumbra qualquer motivo de “interesse público” que impeça que tais sociedades possam optar por um ou outro regime de tributação.

Acresce que a consagração desta possibilidade de opção em nada afeta os princípios gerais de direito fiscal, permitindo que solicitadores, agentes de execução, advogados e notários, que constituam pequenas sociedades, cujos rendimentos provenham essencialmente do seu próprio



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

BASTONÁRIO

trabalho, continuem a ser tributados pelo regime da transparência fiscal, se optarem por essa via.

Por outro lado, também permite que outras sociedades de profissionais, constituídas sob um modelo de organização empresarial, dotadas de recursos humanos para além dos respetivos sócios, necessitadas de capitais próprios robustos e de uma gestão profissionalizada dos seus recursos, carentes de investimentos fortes em tecnologia, espaço, formação e conhecimento, adotem um modelo de tributação idêntico ao das demais empresas.

➤ Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

• Alargamento do regime de taxa de IVA reduzida

A Lista I do Código do IVA, designadamente a verba 2.11 - na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, que prevê que as prestações de serviços, efetuadas no exercício das profissões de jurisconsulto, advogado e solicitador a desempregados e trabalhadores no âmbito de processos judiciais de natureza laboral e a pessoas que beneficiem de assistência judiciária - deverá ter o seu âmbito alargado, passando a abranger todos os atos jurídicos de serviço público praticados por tais profissionais.

Com efeito, importa ter presente que o próprio Estado presta serviços idênticos aos que são desenvolvidos pelos notários, solicitadores e advogados, nos quais não é cobrado IVA.

Referimo-nos, designadamente, a testamentos, habilitações de herdeiros, procurações irrevogáveis, partilhas extrajudiciais, entre outros.

Por outro lado, tratando-se de serviços essenciais para os cidadãos, esta proposta também se fundamenta nas exigências de Justiça.

Com efeito, importa evitar a discrepância dos valores cobrados pela prestação dos mesmos serviços públicos, não devendo relevar se o prestador de serviços está ou não sujeito ao regime de IVA.

A fim de melhor ilustrar o que se visa propor, bastamo-nos com um exemplo: um prestador de serviços que esteja isento de IVA, pela circunstância de não ter faturado, no ano anterior, mais de 12.500 euros vai “poupar” 23% ao valor pago pelo cidadão que recorre à prestação do serviço público. Se o mesmo cidadão, pelo mesmo serviço, recorrer a um prestador de serviços sujeito



BASTONÁRIO

ao regime de IVA, terá de pagar mais 23%, o que se revela incompreensível e atentatório das exigências da igualdade.

Por outro lado, as medidas de simplificação, desmaterialização e eliminação de atos e procedimentos no âmbito do registo predial e atos conexos, adotadas em face do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, vieram permitir a titulação de negócios jurídicos sobre imóveis - que, até então, estava obrigada a escritura pública - através de Documento Particular Autenticado (DPA).

Tal opção legislativa veio alterar profundamente o paradigma do notariado português, possibilitando ao solicitador e ao advogado a faculdade de titular um vasto conjunto de negócios jurídicos sobre imóveis.

O setor público viu também relançada a sua oferta de serviços, pois que, através do programa Simplex, foram criados os Balcões Casa Pronta e Heranças e Partilha.

Estes Balcões, que prestam serviços públicos de índole notarial, passaram a concorrer diretamente com os profissionais liberais.

Ora, a política de preços abaixo dos praticados pelos profissionais liberais, sem sujeição a IVA, coloca os prestadores de serviços privados em clara desvantagem concorrencial.

Face ao exposto, impõe-se a implementação de uma taxa de IVA igual, única e reduzida nos serviços jurídicos prestados aos cidadãos, permitindo que os serviços efetuados, em concorrência, entre as conservatórias, os notários, os solicitadores e os advogados não sejam mais caros para os cidadãos por força da sujeição [ou não] ao pagamento do IVA.

No que se refere, especificamente, aos solicitadores e advogados, verifica-se, nos termos do Decreto-Lei n.º 28/2000, de 13 de março - que autorizou os serviços de reconhecimento e de certificação de fotocópias - que o preço a cobrar pela prestação dos serviços de reconhecimento e de certificação de fotocópias não pode exceder o preço resultante da tabela em vigor nos Cartórios Notariais.

Caso o IVA acresça a este valor, as restantes entidades certificadoras serão necessariamente prejudicadas pelo facto de os serviços prestados terem como principais destinatários particulares sem capacidade para recuperar o IVA suportado.

Significa isto que, em termos concorrenciais, o mesmo serviço, quando prestado pelos notários, será de valor mais reduzido do que quando realizado pelas restantes entidades certificadoras. Neste contexto, entendemos que deveria equacionar-se a criação de um novo regime de tributação para os reconhecimentos e certificações de fotocópias, de molde a nivelar



BASTONÁRIO

fiscalmente todas as entidades concorrentes, o qual poderia passar, por exemplo, pela isenção de IVA nos reconhecimentos e certificações de fotocópias ou, se tal se mostrar de todo inviável, pela aplicação da taxa reduzida.

- **Regime de isenção de IVA - Processos de inventário**

Com a nova Lei do Processo de Inventário (Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro), a competência para a tramitação dos processos de inventário passou a ser simultaneamente dos tribunais e dos notários, o que levou à existência de um tratamento desigual para os cidadãos, cujo processo de inventário seja tramitado nos Cartórios Notariais face aqueles cujos processos sejam tramitados nos Tribunais, visto que os notários têm de cobrar IVA a 23%, enquanto que nas custas judiciais dos Tribunais não há lugar à aplicação de IVA.

Assim, desde a implementação da tramitação dos processos de inventário nos Cartórios Notariais pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março, tem prevalecido a aplicação de um regime tributário desigualitário e injusto, que obriga os cidadãos a pagar IVA quando está em causa o acesso ao Direito para a resolução de matérias litigiosas.

Acresce que este tipo de processo, quer seja tramitado num Tribunal ou num Cartório, tem natureza judicial e imperativa, pelo que o cidadão chamado ao processo não tem sequer a hipótese de escolher entre serviços que cobram ou não IVA.

Existe assim uma discriminação que não se baseia no ato ou atividade praticados, mas sim, e uma vez mais, na qualidade de quem tramita os processos.

Por consequência, a lei fiscal trata de forma diferente atividades iguais, estabelecendo uma vantagem ou preferência fiscal de uma - a dos Tribunais, sobre a outra - a atividade desenvolvida pelos notários.

Acresce que o valor da taxa de IVA aplicável é o da taxa máxima (23%), não nos parecendo razoável que o legislador faça equivaler o acesso ao Direito e à Justiça, garantidos constitucionalmente, à aquisição de um qualquer bem ou serviço.



BASTONÁRIO

Consequentemente, os cidadãos são os principais penalizados por este quadro fiscal injusto, que importa inverter, prevendo, expressamente a isenção de IVA para os honorários cobrados no âmbito de processos de inventário.

➤ **Dispensa de Retenção na fonte em serviços de baixo valor**

Alguns dos serviços *supra* referidos, como o reconhecimento de assinaturas ou a certificação de documentos, têm, por força do seu enquadramento normativo, valores muito reduzidos, os quais estão, não obstante, sujeitos a retenção na fonte, o que gera, para valores irrisórios, desproporcionados custos burocráticos.

Exemplifiquemos.

Quando determinada entidade com contabilidade organizada recorre aos serviços de um notário, solicitador ou advogado para a prestação de um daqueles serviços, ao proceder ao pagamento, fica obrigada a efetuar retenção na fonte, pela aplicação de uma taxa de 25%, sobre os valores pagos.

Esta obrigação significa, na prática, que uma empresa quando recorre aos serviços dos referidos profissionais, e apenas no que respeita à prestação de serviços propriamente dita, paga menos 25% do valor do serviço, que por sua vez terá de entregar ao Estado até dia 20 do mês seguinte ao da operação.

Por sua vez, o profissional que presta o serviço, aquando da declaração dos seus rendimentos anuais, tem o direito de abater a retenção que lhe foi efetuada.

Esta obrigação revela-se completamente desajustada, uma vez que estes profissionais poderão ter de identificar centenas de clientes, com importâncias irrisórias, o que significa um aumento significativo das tarefas administrativas.

Por outro lado, a entidade retentora terá que enviar, até dia 20 de janeiro, uma declaração ao profissional que lhe prestou o serviço, comunicando todo o imposto que lhe reteve no ano anterior, situação que se assume, no mínimo, caricata, tendo em conta os montantes envolvidos. Assim, considerando que estamos perante serviços prestados de baixo ou baixíssimo valor, com quantias irrisórias de retenção, deveria ser criado um regime de exceção para estas atividades, a fim de simplificar procedimentos e aproximar a Justiça dos cidadãos e das empresas.



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

BASTONÁRIO

c) É imperioso investir na Justiça, em particular na jurisdição administrativa e tributária

Correspondendo ao repto lançado por S. Exa. o Presidente na República no discurso de abertura do ano judicial em 2016, os agentes do judiciário subscreveram, em janeiro de 2018, os denominados “Acordos para o Sistema de Justiça” que congregam um número muito significativo de medidas, destinadas a apresentar contributos válidos para a melhoria do sistema e documentar a possibilidade de estabelecer entendimentos estruturais e duradouros.

Se algumas das propostas efetuadas se assumem como a enunciação programática de caminhos de reflexão outras traduzem-se em propostas muito concretas de alteração legal ou de adoção de procedimentos interoperacionais. Mas, todas elas apresentam tradução prática, já que nenhuma se queda num mero sentido proclamatório.

Na Justiça muito se tem feito. Mas muito há ainda por fazer, como as medidas propostas nos referidos Acordos evidenciam.

Importa, pois, adequar o Orçamento da Justiça a essa responsabilidade de fazer, sempre mais e melhor, atenta a concreta relevância da Justiça para a vida coletiva, reforçando o investimento nesta área fundamental do Estado.

Por outras palavras, a organização, a credibilidade e até a competitividade do país estão diretamente ligadas ao [bom] funcionamento da Justiça, entendendo-se que a despesa total consolidada, no orçamento do Ministério da Justiça para 2021, se revela insuficiente para as necessidades de melhoria que o sistema reclama. Esta nota é tanto mais evidente se considerarmos que os encargos com o pessoal continuam a ter o peso preponderante, absorvendo 76,8% daquele orçamento.

Particularmente no que respeita às despesas correspondentes aos órgãos e serviços do sistema judiciário e registos, assinala-se, como manifestamente insuficiente, o acréscimo previsto de apenas 0,1% face ao orçamentado em 2020.

Como expressa a proposta de Grandes Opções do Plano para 2021-2023, *uma Justiça ao serviço dos direitos dos cidadãos e do desenvolvimento económico-social tem de ser, em primeiro lugar, eficiente. E a eficiência exige celeridade das decisões e um modelo de funcionamento simplificado, que permita a todos os cidadãos aceder à Justiça em condições de igualdade. A*



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

BASTONÁRIO

morosidade e a complexidade processuais configuram, pois, um obstáculo à plena realização dos direitos e também um entrave ao desenvolvimento económico.

Tais desideratos não serão, porém, plenamente alcançados sem um investimento firme e significativo naquela que é uma das tarefas fundamentais do Estado.

Por outro lado, as medidas necessárias à melhoria do sistema de Justiça, muitas das quais já firmados por consenso dos operadores judiciais, também não poderão ser implementadas sem esse investimento seguro e reforçado.

Uma área que deveria merecer particular atenção é, de entre tantas, o funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais.

Com efeito, é constatação generalizada a morosidade destes tribunais, ainda que os últimos dados estatísticos disponíveis revelem uma ligeira diminuição de pendência.

Impõe-se, portanto, um particular reforço do orçamento previsto para a justiça administrativa e fiscal, robustecendo meios e implementando estruturas concretas de apoio direto, particularmente, aos magistrados.

E, sobretudo, neste momento histórico tão atípico e particularmente exigente, importa fazer refletir no OE 2021 a essencialidade do sistema de justiça, dotando-o dos recursos necessários e bastantes ao desempenho da sua concreta e indeclinável missão: a de promover e garantir a igual real e a justiça material e, no plano concreto da administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Lisboa, 5 de novembro de 2020

José Carlos Resende