

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

SEGURANÇA SOCIAL:
A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Gonçalo Maria Carvalhas de Serra e Silva

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

2022

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



SEGURANÇA SOCIAL:
A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Gonçalo Maria Carvalhas de Serra e Silva

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

sob orientação do **Professor Doutor Guilherme Waldemar D'Oliveira Martins**

2022

“Compreendi que viver é ser livre... Que ter amigos é necessário... Que lutar é manter-se vivo... Que para ser feliz basta querer... Aprendi que o tempo cura... Que a mágoa passa... Que decepção não mata... Que hoje é reflexo de ontem... Compreendi que podemos chorar sem derramar lágrimas... Que os verdadeiros amigos permanecem... Que a dor fortalece... Que vencer engrandece... Aprendi que sonhar não é fantasiar... Que para sorrir tem que fazer alguém sorrir... Que a beleza não está no que vemos, e sim no que sentimos... Que o valor está na força da conquista... Compreendi que as palavras têm força... Que fazer é melhor que falar... Que o olhar não mente... Que viver é aprender com os erros... Aprendi que tudo depende da vontade... Que o melhor é sermos nós mesmos... Que o SEGREDO da vida é VIVER !!!” - Clarice Lispector

Agradecimentos

Ao Prof. Doutor Guilherme Waldemar D'Oliveira Martins, pelas conversas e disponibilidade durante este período, como orientador desta dissertação.

Ao Prof. Doutor João Carlos Loureiro pela partilha de experiência, interesse e cedência de algumas fontes bibliográficas.

Aos meus Avós, pela transmissão de valores e princípios indispensáveis para o indivíduo que pretendo ser tanto ao nível pessoal como profissional.

Aos meus Pais, pela educação e formação, mas sobretudo por me terem dado os "olhos" para poder ver e interpretar o mundo que me rodeia.

À Rita e à Teresa, por serem porto de abrigo, bem como pela preocupação constante que têm comigo.

À restante família, por estarem e fazerem-se sempre presentes em todos os momentos.

À Tia Beli, por me ter ajudado a redirecionar a minha "bússola profissional".

À Mariana, pelo apoio incondicional, ajuda e incentivo sobretudo em todo o processo de formação académica e profissional.

À Tia Paula, um carinhoso obrigado pela leitura atenta e correções pontuais.

Ao André e ao Gonçalo pelos momentos que temos vivido, pela motivação e exemplo.

Ao Leonardo e ao Pedro, pelos conselhos e ajuda na pesquisa de bibliografia e esclarecimento de dúvidas.

A todos os que, direta e indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho.

Resumo

O presente estudo tem por objeto um “sistema privado” de proteção social que abrange uma larga franja da população (cerca de sessenta mil profissionais), pretendendo chegar a uma solução que assegure a concretização dos princípios da igualdade da proteção social, da capacidade contributiva e do equilíbrio intergeracional, uma vez que as contribuições destes profissionais não são calculadas com base na sua real capacidade contributiva, e que o seu sistema se tem revelado muito reticente ao nível de prestação de medidas assistencialistas adequadas, tanto na atual crise bem como em todos os momentos em que estes profissionais se encontram numa situação mais débil.

Assim sendo, iremos fazer a comparação dos regimes nacionais de proteção social aplicados, respetivamente, aos trabalhadores abrangidos pelo Sistema da Segurança Social e dos profissionais vinculados à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Todavia, é premente ter consciência de que, mais do que nunca, a sustentabilidade da Segurança Social, está a ser posta em causa, pois a presente crise de saúde veio agravar a capacidade de obtenção de receitas, tendo exigido a aplicação de medidas de caráter assistencialista e o uso do fundo de estabilidade.

Neste prisma, é imperativo que estudemos a hipótese de integração da CPAS na Segurança Social, tendo em consideração os direitos adquiridos, o envelhecimento populacional e a sustentabilidade desta solução a médio e longo prazo.

Por outro lado, iremos estabelecer uma comparação entre a Caixa da Previdência dos Advogados e dos Solicitadores com o Regime de Proteção Social aplicável aos advogados brasileiros.

Palavras chave: princípio do equilíbrio intergeracional; capacidade contributiva; recursos prestacionais; responsabilidade social; poderes de tutela.

Abstract

The present study has as its object a "private system" of social protection that covers a wide range of the population (about sixty thousand professionals), aiming to arrive at a solution that ensures the realization of the principles of equality of social protection, of the ability to pay and of the intergenerational balance, since the contributions of these professionals are not calculated based on their real contributory capacity, and that their system has proved to be very reticent in terms of providing adequate assistance measures, both in the current crisis and in all moments when these professionals find themselves in a weaker situation.

Therefore, we will compare the national social protection schemes applied, respectively, to workers covered by the Social Security System and professionals linked to the Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitador. However, it is urgent to be aware that, more than ever, the sustainability of Social Security is being called into question, as the current health crisis has worsened the ability to obtain income, requiring the application of measures of assistance and the use of the stability fund. From this perspective, it is imperative that we study the possibility of integrating the CPAS into Social Security, taking into account acquired rights, population aging and the sustainability of this solution in the medium and long term.

On the other hand, we will establish a comparison between Caixa da Previdência dos Advogados e Solicitadores and the Social Protection Regime applicable to Brazilian lawyers.

Keywords: principle of intergenerational solidarity; contributive capacity; financial resources; social responsibility; administrative supervision

Abreviaturas e Siglas

Ac. – Acórdão

art.º – Artigo

BIC - Base de Incidência Contributiva

CC – Código Contributivo

CF 1988 – Constituição Federal do Brasil de 1988

Cfr. – Confrontar

CPAS – Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores

CRCSS – Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

Ed. – Edição

E.O.A. – Estatutos da Ordem dos Advogados

E.O.S.A.E – Estatutos da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

O.A – Ordem dos Advogados

O.A.B. – Ordem dos Advogados Brasileiros

O.A.B. - PREV. – Ordem dos Advogados Brasileiros Previdência

O.S.A.E – Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução

RCPAS – Regime da Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores

Índice

Introdução	9
1. Breve História da Segurança Social em Portugal	11
a) Primórdios	11
b) As origens – a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores	15
c) A atualidade.....	26
2. Direito da Segurança Social.....	28
a) A atual estrutura do sistema da Segurança Social	33
b) O sistema de proteção social	33
c) O sistema previdencial	35
i. Âmbito pessoal e regimes gerais.....	36
ii. Trabalhadores por conta de outrem	38
d) Sistema Complementar.....	40
e) Financiamento da Segurança Social.....	43
3. Trabalhadores Independentes	47
a) Enquadramento	49
b) Direito de isenção	53
c) Incidência contributiva	55
d) Trabalhadores economicamente dependentes e entidades contratantes.....	56
5. Caixa da Previdência dos Advogados e Solicitadores.....	58
a) O atual Regime da CPAS.....	58
b) CPAS, que solução? Entre a matriz universalista e a matriz setorial?	84
c) Tomada de Decisão - Decisões Políticas setoriais	96
d) A abordagem quantitativa e qualitativa da decisão	99
5. Estudo de Caso: O Sistema de Proteção Social Brasileiro	101
a) Sistema de Proteção Social dos Advogados Brasileiros	107
b) OAB – PREV: FUNDO DE PENSÃO.....	112
Conclusões	118
Bibliografia	123

Introdução

O Direito à Segurança Social, concretiza-se pela proteção de qualquer indivíduo dos riscos sociais e económicos que ao longo da sua vida vai enfrentando. Este direito abrange nomeadamente a proteção na doença, na velhice, na invalidez, orfandade, viuvez, desemprego e demais situações que inevitavelmente impliquem a falta, quebra ou redução dos meios de subsistência e ou capacidade de trabalho. Está consagrado na Constituição da República Portuguesa, no artigo 63º, sendo enquadrado como um direito económico, social e cultural, que impõe ao Estado uma obrigação de facere. Entre nós, temos estipulada uma cláusula aberta e exemplificativa do tipo de prestações de assistência ou auxílio que podem ser concedidos.

Para Maria Inês Oliveira: “A proteção dos sujeitos em situações de falta ou diminuição de meios de subsistência, independentemente da capacidade que em abstrato tenham para trabalhar”.¹

A proteção que será conferida, terá, imperativamente, de contemplar a garantia e tutela da dignidade da pessoa humana, devendo ter em consideração o concreto contexto, tanto em alturas de abundância como de crise, em que determinada pessoa vive o seu dia-a-dia. Este direito terá de ser concretizado com o objetivo de, com o uso de recursos prestacionais que se revelam escassos, conseguir que sejam atribuídos os meios necessários aos beneficiários alvo dos riscos sociais. É completamente perceptível que, perante o declínio da economia e dos problemas sociais que temos vivenciado nos últimos meses, fruto do surto pandémico do coronavírus, haja um aumento da concessão, por parte do Estado, de prestações sociais de carácter assistencialista.

Embora, a nossa Constituição não proíba a existência de sistemas privados de proteção social, mas até promova o seu funcionamento com o apoio e fiscalização do Estado, o certo é que durante esta crise de saúde pública, um dos sistemas particulares – CPAS - ainda

¹ “Do Direito à Segurança Social”, Boletim das Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LVI (2013), disponível em https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/35527/1/BCE56_artigo3.pdf, Cit. p. 168

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

vigente entre nós tem falhado no que se refere ao apoio solidário aos profissionais e/ou beneficiários ativos que a integram obrigatoriamente.

A CPAS é uma pessoa coletiva de direito público, criada pelo Estado, através do Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947, sendo reconhecida, pelo artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, como uma instituição de previdência autónoma, com um regime jurídico próprio e gestão privativa, estando subsidiariamente vinculada às disposições da Lei de Bases da Segurança Social e da demais legislação dela decorrente. A sua atuação está sujeita ao poder de tutela do Ministério da Justiça e pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Embora tenha surgido pelas mãos do Estado, o certo é que a sua existência está intrinsecamente ligada ao movimento associativo que fez surgir a Associação de Advogados de Lisboa (atual Ordem dos Advogados) e que mais tarde alargou o seu âmbito subjetivo aos solicitadores.

Trata-se agora de fazer conectar a origem da CPAS com a atualidade dos problemas, a saber: dimensão existencial da prestação de apoios aos advogados, solicitadores e agentes de execução; igualdade; distribuição de encargos e benefícios entre os que contribuem e os pensionistas; a interferência do Estado e eventual integração; e a sustentabilidade atual e futura da Segurança Social.

1. Breve História da Segurança Social em Portugal

a) Primórdios

Desde a fundação do nosso país, ou seja, desde o período monárquico, que se tem vindo a desenvolver a aplicação de políticas com o objetivo de assegurar a proteção do indivíduo em situações de maior necessidade, tendo competido inicialmente aos monarcas e às ordens religiosas o dever moral de proteção do indivíduo, no âmbito individual e familiar.

Já em 1498, a Rainha Dona Leonor criou a primeira Irmandade da Misericórdia, que veio dar origem às Santas Casas da Misericórdia, que se tornaram o grande polo da assistência privada nos domínios da saúde e ação social, atuando sobretudo junto dos pobres, presos, doentes e dos “envergonhados”.²

“Vêm de longe, desde a fundação da nacionalidade, os esforços de monarcas e ordens religiosas para corresponder ao dever moral de proteção das situações de necessidade nos planos individual e familiar. As **santas casas da misericórdia** que se multiplicaram por todo o país a partir da fundação da primeira Irmandade da Misericórdia, pela Rainha D. Leonor, em 1498, tornaram-se o grande pólo da assistência privada nos domínios da saúde e da ação social. A **Casa Pia de Lisboa**, fundada em finais do século XVIII, foi o primeiro sinal de instauração da assistência pública. Implantada a República, foi longo e penoso o caminho até à aprovação, na primeira metade da década de quarenta, do estatuto de saúde e assistência, apontando para a função supletiva do Estado na ação assistencial que, a nível local, passou a ser coordenada pelas Misericórdias.

O vigoroso associativismo operário do século XIX esteve na base do rápido crescimento do número de associações de socorros mútuos e seus associados. Apesar de terem preenchido um papel importante tanto na prestação de cuidados médicos e de fornecimento de medicamentos, como na atribuição de prestações pecuniárias em situações de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e de subsídios de funeral, a

² [História - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa \(scml.pt\)](http://scml.pt)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

proteção assegurada era insuficiente, designadamente em matéria de velhice, o que levou à criação, ainda nos finais do século XIX, das primeiras **caixas de aposentações**.

Cinco diplomas legislativos publicados em 10 de maio de 1919 deram corpo à primeira tentativa de instituição de um **sistema de seguros sociais obrigatórios**, destinados a abranger a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, com salários ou rendimentos inferiores a determinado montante. Previa-se a criação de uma entidade gestora de âmbito nacional - o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios – para a concessão de prestações nas eventualidades de doença, invalidez, velhice, sobrevivência, desemprego e acidentes de trabalho. Todavia, por falta de condições políticas, esta legislação não viria a ser aplicada.

Foi a Lei n.º 1 884, de 16 de março de 1935 que, em conjunto com diversos diplomas posteriores de regulamentação, lançou a estrutura para a criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios correspondente ao modelo então em vigor em muitos países europeus. Em obediência aos princípios corporativos estabelecidos na constituição política de 1933 e no estatuto do trabalho nacional, esta lei determinava as bases da então designada previdência social que, tendencialmente, deveria abranger os trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços. O âmbito material do sistema era limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença), invalidez, velhice e morte, geridas fundamentalmente por caixas sindicais de previdência, na sua maioria de âmbito nacional. Os trabalhadores do setor agrícola e do setor das pescas viriam a ser enquadrados em sistemas de proteção social específica geridos pelas casas do povo e casas dos pescadores.

Sendo o primeiro sistema de previdência social que se podia considerar estruturado, era também limitado no seu âmbito de ação. Em 1962, foi empreendida a **reforma** através da Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963 e numerosos diplomas posteriores. Foi alterado o método de equilíbrio financeiro das instituições de previdência, passando-se do regime de capitalização estrita, anteriormente em vigor, para o da capitalização mitigada, o que permitiu **melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de**

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

encargos familiares. Os **trabalhadores independentes** foram mencionados pela primeira vez. Com o objetivo de tornar as instituições de previdência mais próximas dos trabalhadores e seus familiares, a sua base territorial passou a ser predominantemente regional, salvo no que respeita às eventualidades de invalidez, velhice e morte, para as quais foi criada a Caixa Nacional de Pensões.

Foi criada uma outra instituição de âmbito nacional, a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais que resultou da progressiva integração do risco de doenças profissionais no sistema de previdência social.

Dada a internacionalização já atingida pelo sistema português de previdência social, entrou, ainda, em funcionamento, a Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, instituição que passou a assegurar as funções de organismo de ligação entre as instituições portuguesas de previdência e as suas congéneres de países aos quais Portugal se encontrava ligado por instrumentos internacionais de Segurança Social.

Foi reformulado o regime de proteção contra os **acidentes de trabalho**, embora mantendo o princípio da responsabilização direta da entidade patronal, com a obrigação de a transferir para as companhias seguradoras (Lei n.º 2 127, de 3 de agosto de 1965).

A legislação publicada em 1919 sobre os seguros sociais obrigatórios previa já a criação de uma entidade gestora de âmbito nacional - o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios - que garantiria a concessão de prestações nas eventualidades de doença, invalidez, velhice, sobrevivência, desemprego e acidentes de trabalho.

Não tendo esta legislação entrado em vigor por falta de condições políticas, é a Lei n.º 1 884, de 16 de maio de 1935 que, de alguma forma, se pode considerar como tendo dado início à legislação sobre Segurança Social no nosso país, estabelecendo, em termos orgânicos, um sistema baseado fundamentalmente em caixas sindicais de previdência, na sua maioria de âmbito nacional.

Em 1962, a reforma empreendida pela Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, conduz à criação de:

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

- Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, Decreto-Lei n.º 44 307, de 27 de abril de 1962, para assegurar, em especial, a proteção dos trabalhadores contra o risco da silicose.
- Caixa Nacional de Pensões, Portaria n.º 21 546, de 23 de setembro de 1965, cujo Estatuto integra no seu âmbito os beneficiários das caixas de previdência e abono de família protegidos nas eventualidades de invalidez, velhice e morte
- Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, Decreto-Lei n.º 46 813, de 30 de dezembro de 1965, instituição que passa a assegurar as funções de organismo de ligação entre as instituições portuguesas de previdência e as suas congéneres de países aos quais Portugal se encontrava ligado por instrumentos internacionais em matéria de Segurança Social.

Com base no disposto na Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, o Decreto n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963, aprova o regulamento geral das Caixas Sindicais de Previdência, fixando a sua estrutura, funcionamento e esquemas de benefícios. Por seu turno, o Decreto n.º 46 548, de 23 de Setembro de 1965, aprova o regulamento geral das Caixas de Reforma ou Previdência (instituições de previdência pertencentes à 2ª categoria).

Para coordenar a ação das caixas de previdência e abono de família, prevê a Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, a existência de uma federação de âmbito nacional designada por Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, formalizada pela Portaria n.º 22 451, de 13 de janeiro de 1967, com estatuto publicado no Diário da República n.º 15, II Série, de 18 de janeiro.”³

³ <https://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

b) As origens – a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

Em 18 de setembro de 1926, com o Decreto n.º 12334, nasceu a Ordem dos Advogados (O.A), constituída como pessoa jurídica, com sede em Lisboa, formada por todos os advogados do continente e ilhas adjacentes e que instituiu a inscrição obrigatória para o exercício da advocacia na Ordem.⁴

No entanto, um dos aspetos mais relevantes deste diploma legal foi ter estipulado que os advogados deveriam contribuir obrigatoriamente com um cota mínima mensal fixada pelo Conselho Superior, sendo que um terço do valor dessa cota seria destinado a constituir o designado Cofre de Previdência da Ordem dos Advogados, que se caracterizava por ser um fundo permanente de assistência profissional, administrado pelo Conselho Geral da Ordem. Ao Cofre de Previdência seria também destinado o saldo que, porventura, ficasse da despesa a cargo dos Conselhos Distritais, Delegações ou Conselho Geral da Ordem.⁵

“Assim nascia o embrião da Segurança Social dos Advogados Portugueses”⁶

As Caixas de Reforma ou de Previdência apenas foram reconhecidas como instituições de previdência social com a Lei n.º 18884 de 16 de março de 1935.

A Lei n.º 18884 tinha como principais objetivos designadamente: concretizar os princípios consagrados no Estatuto do Trabalhador Nacional de 1933; definir as bases gerais da estrutura da previdência social e a divisão das instituições de previdência em quatro categorias, a saber: 1.ª categoria - Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos; 2.ª categoria - Caixas de Reforma ou de Previdência; 3.ª categoria - Associações de Socorros Mútuos; 4.ª categoria - Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos.⁷

“As Caixas de Reforma ou de Previdência caracterizavam-se por: 1) não terem origem corporativa, sendo criadas por iniciativa dos interessados ou por certo acto do Governo; 2) terem regime de inscrição obrigatória; 3) terem campo de aplicação pessoal definido;

⁴ Vide art.ºs 1.º e 24.º do Decreto no 12334 de 18 de setembro de 1926

⁵ Vide art.º 77.º do Decreto n.º 12334/18 de 18 de Setembro.

⁶ https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/01/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf

⁷ Vide art.ºs 1.º e 10.º da Lei n.º 18884 de 16 de março de 1935

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

pertencendo à 2.^a categoria e destinando-se somente a proteger os seus beneficiários contra os riscos de doença e invalidez e a garantir-lhes pensões de reforma 4) terem campo de aplicação material restrito: doença, invalidez, velhice e morte; 5) terem regime de capitalização com o financiamento apoiado nas contribuições dos beneficiários.”⁸

Em 1937, com o Decreto n.º 28.321, de 27 de dezembro, foi promulgado o Regulamento das Caixas de Reforma ou de Previdência, que tinha como objetivos estabelecer: a sua denominação, constituição e fins; as isenções e regalias; a sua organização e funcionamento; as receitas e os fundos especiais; os encargos e benefícios sociais; a administração e fiscalização; a união, federação, mudança de categoria e dissolução; o fundo de assistência e as penalidades.⁹

No entanto, só passados 10 anos da promulgação do Regulamento das Caixas de Reforma ou de Previdência, é que os advogados viram a possibilidade de serem constituída a Caixa de Previdência dos Advogados, doravante “Caixa”, por Manuel Cavaleiro de Ferreira, através do Decreto-Lei nº 36550, de 22 de outubro de 1947, junto do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, com sede em Lisboa e de âmbito nacional, com ação extensiva ao território do continente e ilhas adjacentes.

A Caixa foi enquadrada *ab initio* como uma instituição de previdência, pertencendo à 2.^a categoria indicada no Decreto-Lei, isto é, como caixa de previdência ou de reforma. Caracterizava-se por ser um sistema de previdência de inscrição obrigatória para todos os membros que efetivamente exercessem a advocacia e tivessem menos de 50 anos. Os advogados que se encontrassem inscritos noutras caixas passariam a ter direito a obter a sua transferência para a Caixa.¹⁰

Os advogados inscritos na Caixa estavam obrigados ao pagamento das seguintes contribuições: a) quota mensal paga juntamente com a quota para a ordem e b) contribuição anual equivalente a 10% da verba principal do imposto profissional com o

⁸ [Microsoft Word - REFERENCIA HISTORICA DA SEGURANÇA SOCIAL DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES.doc \(cpas.org.pt\)](#)

⁹ [Evolução do sistema de Segurança Social - seg-social.pt](#)

¹⁰ *Vide* art.ºs 1.º, 2.º e 7.º do Decreto -Lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

mínimo de 200\$00 ao ano. Sendo que, caso pretendessem, os advogados tinham a faculdade de complementar as pensões e os subsídios regulamentares mínimos garantidos, através do pagamento das taxas correspondentes ao acréscimo pretendido.¹¹

Desde a sua criação que a Caixa, a atual CPAS, tem como finalidade conceder pensões de reforma por invalidez ou por velhice aos beneficiários, bem como subsídios por morte às respetivas famílias. Não estava prevista a concessão de benefícios imediatos, designadamente de ação médica, medicamentosa ou cobertura de saúde.¹²

“As pensões só eram exigíveis se o advogado abandonasse efectivamente o exercício da advocacia e de qualquer outra profissão suficientemente remunerada.”¹³

O Cofre de Previdência da O.A deixaria de funcionar a partir da entrada em vigor da Portaria, estando estipulado que os valores que pertenciam ao mencionado cofre seriam transferidos para o fundo de reservas matemáticas da Caixa. Para além disso, do património financeiro da Caixa iria fazer parte integrante o fundo de assistência profissional dos advogados, como fundo especial, destinado à concessão de auxílio extraordinário.¹⁴

A Caixa, é qualificada como sendo uma pessoa coletiva de direito público¹⁵, e só viria a ser definitivamente constituída com a aprovação do respetivo regulamento, por portaria do Ministro da Justiça, começando a exercer a sua atividade na data que for fixada no mesmo regulamento.¹⁶

O Decreto-Lei n.º 37.248, de 22 de outubro de 1948, veio permitir que o Conselho Geral da Ordem levantasse, das receitas consignadas pelo Decreto Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, à Caixa, as quantias que fossem autorizadas pelo Ministro da Justiça dentro dos limites e para os seguintes fins: 1) Para o Fundo de Assistência Profissional, até ao limite de 9% das receitas atribuídas à Caixa; 2) Para fins culturais 1% das mesmas receitas. Enquanto

¹¹ Vide art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947

¹² Vide art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947

¹³ https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/01/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf

¹⁴ Vide art.ºs 19.º e 10.º do Decreto -Lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947

¹⁵ [Natureza e fim – CPAS](#)

¹⁶ Vide art.º 4.º do Decreto-lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

não estivesse constituída a Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, os saldos das receitas ordinárias dos Conselhos Geral e Distritais e das Delegações reverteriam na proporção de 2/3 para o Conselho Geral e 1/3 para o Fundo de Assistência e Fundo de Reserva, em partes iguais, restituindo-se ao Conselho Geral 2/3 das importâncias que, nos termos do artigo 585.º do Estatuto Judiciário, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 36.551, de 22 de Outubro de 1947, foram destinadas na integra àqueles fundos.

“O DECRETO-LEI N.º 37.684, de 27 de Dezembro de 1949, veio dar nova redacção aos ARTIGOS 577.º e 579.º e § 3.º do ARTIGO 602.º do ESTATUTO JUDICIÁRIO, aprovado pelo DECRETO-LEI N.º 33.547, de 23 de Fevereiro de 1944. Consignou-se à CAIXA DE PREVIDÊNCIA DA ORDEM DOS ADVOGADOS, como receita, metade das multas aplicadas nos termos do § 3.º do ARTIGO 603.º do ESTATUTO JUDICIÁRIO.”¹⁷

A Caixa considera-se definitivamente constituída em 1952, nos termos do art.º 4.º Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947, com a aprovação do 1.º Regulamento da Caixa, através da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952, pela assinatura conjunta dos Ministros da Justiça e das Corporações e Previdência Social.¹⁸

A primeira direcção, nos termos dos art.º 69.º da Portaria, seria designada nos quinze dias seguintes à data da referida Portaria, pelo conselho geral da O.A.¹⁹, com pelo menos três membros, escolhidos de entre os beneficiários inscritos na Caixa.²⁰

Inicialmente a Caixa era um sistema de protecção social dirigido em exclusivo aos advogados, conseqüente da inscrição na O.A – âmbito subjetivo – advogados com menos de cinquenta anos.

A Portaria veio estabelecer a divisão dos beneficiários da Caixa, cfr. art.º 4.º, em duas categorias de beneficiários: beneficiários ordinários e beneficiários extraordinários. Serão obrigatoriamente inscritos na Caixa, como beneficiários ordinários, os advogados que

¹⁷ https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/01/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf

¹⁸ Vide art.º 68.º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

¹⁹ Vide art.º 14.º do Decreto-lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947

²⁰ Vide art.ºs 58.º e 61.º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

exercçam efetivamente a profissão e que ainda não tenham completado os 50 anos de idade, podendo ainda ser integrados através de requerimento os advogados que tivessem completado 70 anos e os advogados inscritos noutras caixas de previdência que tenham exercido o direito de transferência. Permanecerão como beneficiários ordinários os advogados que se encontrem transitoriamente impedidos de exercer a advocacia.

Os beneficiários extraordinários são os advogados com inscrição suspensa por mais de um ano ou os advogados com o mínimo de dez anos de inscrição que deixam de exercer a advocacia e que não tenham o direito a aposentação ou reforma do Estado ou de qualquer caixa de previdência, dependendo a sua inscrição ou manutenção enquanto beneficiário da autorização do Conselho Geral, ouvida a direção da Caixa. Esta autorização pressupõe o reconhecimento das necessárias condições de segurança financeiras e atuarial pelo Ministério da Justiça, sob parecer dos serviços competentes do Ministério das Corporações.²¹

No que diz respeito ao financiamento, as fontes de receitas da Caixa são constituídas pelas seguintes verbas: a) uma quota mensal de 65\$00, a pagar por cada beneficiário, a qual será paga juntamente com a quota para a O.A; b) uma contribuição anual, a satisfazer por cada beneficiário, equivalente a 10% da verba principal do imposto profissional que lhe for liquidado, nunca inferior a 200\$00 por ano, a pagar simultaneamente com aquele imposto e nos mesmos prazos; c) a parte da importância arbitrada a título de procuradoria e das remunerações, destinada à Caixa, depois de deduzida a percentagem que para fins culturais for afeta ao conselho geral; d) as receitas atribuídas à O.A. nos termos dos artigos 145.º e 146.º do Código das Custas Processuais e bem assim o produto das penas pecuniárias aplicadas pelos órgãos disciplinares da Ordem; as receitas resultantes da aplicação dos artigos 20.º, 35.º e 43.º; f) juros e outros rendimentos; g) os donativos, legados ou heranças, que o conselho geral autorizar a Caixa a receber; h) as quantias prescritas a favor da Caixa e i) as multas.²²

²¹ Vide art.ºs 5º, 7º e 6º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

²² Vide art.º 48º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Assim, a Caixa caracteriza-se por ser um regime de enquadramento obrigatório, pois existe uma obrigação legal de inscrição e laboralista, uma vez que tem por base o autofinanciamento, estando dependente do pagamento das contribuições dos seus beneficiários e, não havendo qualquer transferência de receitas provenientes do Orçamento Geral do Estado.

O direito à pensão normal de reforma estava dependente da verificação cumulativa dos seguintes requisitos: os beneficiários não recebam pensão por invalidez, quando completarem 70 anos de idade e tiverem o tempo mínimo de quinze anos de inscrição. O subsídio por morte encontrava-se fixado em 5.000\$00.²³

Depois desta Portaria, ainda surgiram a Portaria n.º 15.616, de 23 de novembro de 1955 e o Decreto-Lei n.º 41.219, de 6 de agosto de 1957. Estes, na sua génese, vieram alterar e aumentar o valor dos subsídios atribuídos por morte, para 10.000\$00 e fixar subsídios complementares por morte.

Para além, dos seus fins estatutários, previstos no n.º 3 do art.º 1.º da Portaria, de conceder pensões por invalidez, ou por velhice, aos beneficiários, e subsídios por morte às respetivas famílias, a Caixa passou a ter também a finalidade a ação de assistência.²⁴

O Decreto-Lei n.º 41.156, de 15 de junho de 1957, veio reconhecer a conveniência de atenuar em relação à Caixa de Previdência dos Médicos Portugueses o regime do deferimento do subsídio por morte estabelecido pelo Decreto n.º 37.749, de 22 de fevereiro de 1950, passando a regular de melhor modo a sua atribuição com mínimos obrigatórios.

5. 16. O Decreto-Lei n.º 41.219, de 6 de agosto de 1957, veio determinar a aplicação aos subsídios complementares por morte subscritos pelos beneficiários da CAIXA DE PREVIDÊNCIA DA ORDEM DOS ADVOGADOS do disposto no artigo único daquele Decreto n.º 341.156, de 15 de junho de 1957.²⁵

²³ Vide art.ºs 29.º e 37.º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

²⁴ Vide art.º 45.º da Portaria n.º 128872, de 8 de março de 1952

²⁵ https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/01/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Em 1960, através o Decreto-Lei n.º 43.274, de 28 de outubro de 1960, foi alargado o âmbito pessoal/subjetivo dos beneficiários da Caixa, deixando de estar apenas inscritos os advogados, para também serem integrados os solicitadores.

Com esta alteração, a Caixa passou também a acolher todos os membros inscritos na Câmara dos Solicitadores que, efetivamente, exercessem a profissão, encartados ou provisionários, e que não tivessem mais de 60 anos de idade. A contribuição anual dos Solicitadores foi fixada no valor mínimo de 100\$00.²⁶

A Portaria n.º 18 022, de 22 de outubro de 1960 aprovou o 2.º Regulamento da Caixa. Esta manteve, cfr. o art.º 3.º, o fim de conceder pensões de reforma aos seus beneficiários, Advogados e Solicitadores, os subsídios por morte aos seus parentes com direito a alimentos e a sua ação de assistência.

Este diploma legal, nos termos do art.º 4.º, estipula que a Caixa tem beneficiários ordinários e extraordinários, das classes A e B. Serão obrigatoriamente inscritos na Caixa enquanto beneficiários ordinários da classe A: a) todos os atuais beneficiários inscritos na Caixa de Previdência dos Advogados e b) os Advogados que se inscrevessem na Ordem dos Advogados, na data em que, legalmente, lhes cumprisse pagar a primeira quota à Ordem e não tivessem mais de 50 anos de idade. Por outro lado, serão obrigatoriamente inscritos na Caixa enquanto beneficiários ordinários da classe B: 1) todos os Solicitadores, encartados ou provisionários, na data em que, legalmente, lhes cumprisse o pagamento da primeira quota à Câmara dos Solicitadores e que não possuíssem mais de 60 anos de idade e 2) aos solicitadores já inscritos na Câmara dos Solicitadores, no entanto, com mais de 60 anos, e que requeressem a sua inscrição na Caixa, num prazo de 60 dias. Quanto aos beneficiários extraordinários, nesta categoria poderão ser inscritos os advogados e os solicitadores que respetivamente tenham a inscrição suspensa na O.A ou na Câmara dos Solicitadores.²⁷

A inscrição é obrigatória e simultânea com a da Ordem dos Advogados e com a da Câmara dos Solicitadores.²⁸

²⁶ Vide art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 43.274, de 28 de outubro de 1960

²⁷ Vide artigos 4.º a 7.º da Portaria n.º 18 022, de 22 de outubro de 1960

²⁸ Vide artigos 5.º e 9.º da Portaria n.º 18 022, de 22 de outubro de 1960

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Estava aberto o caminho para o início da independência entre a Caixa, a O.A e a Câmara de Solicitadores, sendo as três entidades reconhecidas como pessoas coletivas distintas e autónomas. Porém, no que se refere ao pagamento das quotas e das demais contribuições para a Caixa, estas seriam pagas, conjuntamente, com as quotas para a Ordem dos Advogados e para a Câmara dos Solicitadores, sendo a cobrança efetuada pela Ordem dos Advogados ou pela Câmara dos Solicitadores, devendo estas últimas remeter à Caixa, na primeira quinzena seguinte à cobrança, as importâncias devidas.²⁹

A administração da CAIXA era exercida por uma Direção (artigo 47.º). Eram 3 ou 5 membros, sendo um deles um Solicitador encartado, designado pela Câmara dos Solicitadores e os demais 2, ou 4, advogados designados pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947 (artigo 47.º). A fiscalização da gestão competia ao Conselho Geral da Ordem dos Advogados (artigo 52.º).³⁰

“As Caixas de Reforma e de Previdência eram geridas pela Direção, assistidas pelo Conselho Geral, cujos membros eram designados pelos beneficiários ou pelos organismos corporativos que os representassem. Relativamente às receitas, eram constituídas por contribuições realizadas pelos beneficiários e sancionadas ou estabelecidas pelo próprio Estado. Após esta Lei, surgiram novas portarias nos anos subsequentes, tais como a Portaria n.º 19.274, de 14 de Julho de 1962, cuja única alteração relevante foi nos valores dos subsídios normais por morte; a Portaria n.º 19.785, de 29 de Março de 1963, que determinou que os beneficiários ordinários com mais de 60 anos de idade e exercido a profissão durante 40 anos, seguidos ou interpolados, tivessem igualmente direito a uma pensão de reforma. Estipulou também que a pensão, aos 60 anos, seria de 33% da pensão que depois se alcançaria aos 70 anos de idade. A Portaria n.º 46.548, de 23 de Setembro de 1965, aprovou o novo Regulamento Geral das Caixas de Reforma e de Previdência, em cumprimento do disposto na Lei n.º 2.115, de 18 de junho de 1962, definindo, quanto às Caixas de Reforma e de Previdência os seus fins, constituição e âmbito. Fixou, como fim, a protecção dos seus beneficiários e dos seus familiares na invalidez, velhice e morte (art.º

²⁹ Vide artigos 10.º da Portaria n.º 18 022, de 22 de outubro de 1960

³⁰ https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/01/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

1.º), atribuiu personalidade jurídica às Caixas de Reforma e de Previdência (art.º 6.º), estabeleceu o princípio da obrigatoriedade de inscrição (art.º 16.º), estabeleceu a sua administração à Direcção, constituída por um presidente e dois ou quatro vogais, designados pelos beneficiários (art.ºs 86.º a 88.º) e ao Conselho Geral, constituído por um presidente e, pelo menos, por quatro vogais (art.º 99.º)

Posteriormente, surgiu a Portaria n.º 22.444, de 12 de Janeiro de 1967, com alterações nos valores das pensões por reforma e a Portaria n.º 693/72, de 28 de Novembro.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, surgiu a Portaria n.º 603/75 de 13 de Outubro, marcada pela instalação da Democracia em Portugal. Esta Portaria instituiu que a administração da Caixa seria exercida por uma Direcção constituída por cinco membros, quatro deles Advogados e um Solicitador encartado. Por sua vez, os quatro Advogados passaram a ser eleitos por sufrágio directo de todos os beneficiários ordinários e o Solicitador passou a ser eleito por sufrágio directo de todos os beneficiários ordinários da classe B. Estabeleceu, também, que o voto passasse a ser secreto e obrigatório; as candidaturas dos Advogados seriam apresentadas ao Bastonários da Ordem dos Advogados e as candidaturas dos Solicitadores apresentadas ao Presidente da Câmara dos Solicitadores; a Assembleia eleitoral dos Advogados seria presidida pelo próprio Bastonário da Ordem dos Advogados e, por fim, a Assembleia eleitoral dos Solicitadores seria presidida pelo Presidente da Câmara dos Solicitadores.

O primeiro regime geral da Segurança Social dos trabalhadores independentes ou profissões liberais surgiu no ano seguinte, com a Portaria n.º 115/77, de 9 de Março. O art.º 2.º, n.º 1.º, al. c) desta Portaria veio alterar e dar a opção aos Advogados e Solicitadores na inscrição, ou não, nas caixas de reforma ou de previdência constituídas pela Lei n.º 1.884, de 16 de Março de 1935, tal como na Caixa Privativa dos Advogados e Solicitadores.”³¹

Em 1978, todas estas alterações vieram a ter repercussões no sistema de protecção social dos advogados e solicitadores, com o Decreto-Lei n.º 402/78, de 15 de dezembro, que

³¹ <http://hdl.handle.net/10451/52538>, A natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, Antunes, Cátia Vanessa Candeias, op. cit. p. 36-37

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

trouxe como principal alteração à designação desta Caixa de Previdência, que permanece até aos nossos dias, Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

Um ano volvido, é aprovado o 3.º Regulamento da CPAS, Portaria n.º 402/79 de 7 de agosto de 1979, que substitui o 2.º Regulamento, que teve como principais objetivos tornar efetiva a autonomia da CPAS face aos organismos profissionais, à O.A e à Câmara dos Solicitadores, e o aperfeiçoamento do regime de organização e funcionamento da instituição.³² Este Regulamento introduziu a divisão dos seus beneficiários em duas categorias: ordinários e extraordinários.³³

Podemos afirmar, que após a aprovação do 3.º Regulamento, foram feitos pequenos ajustes a este dispositivo normativo, com as portarias que foram surgindo posteriormente, não tendo sido estas últimas fonte de qualquer alteração substancial.

Em 1982, com o Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de janeiro, entrou em vigor o Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, que no n.º 3 do art.º 26.º, deixou em aberto a possibilidade de inscrição dos advogados e solicitadores no Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores Independentes (RTI), desde que tenham menos 55 anos e o requeiram no prazo de 1 ano a contar da data de entrada em vigor do referido diploma ou do início do exercício da respetiva atividade.

De notar que, o direito de opção dos advogados e solicitadores pelo RTI não os desvinculava da inscrição obrigatória na CPAS.³⁴

A faculdade dada aos advogados e solicitadores acabou por não ser bem aceite, uma vez que o Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril conjuntamente com a Portaria n.º 487/83 de 27 de Abril, 4.º Regulamento da CPAS, vieram revogar o estipulado no Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, dando uma nova redação ao Artigo 26.º, determinando que o regime da Segurança Social dos Advogados e Solicitadores seria gerido pela CPAS, cujo Regulamento seria aprovado por Portaria dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Sociais.

³² Vide Portaria n.º 402/79 de 7 de Agosto de 1979

³³ Vide art.ºs 4.º a 7.º da Portaria n.º 402/79 de 7 de Agosto de 1979

³⁴ Vide n.ºs 3.º e 4.º art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

No entanto, o 4.º Regulamento da CPAS teve como contributos essenciais: a criação do subsídio de sobrevivência para o cônjuge sobrevivente e para os filhos do beneficiário³⁵, bem como do subsídio por doença para o beneficiário³⁶ e a promoção pela CPAS da celebração de seguros de grupo.³⁷

No que se refere à matéria de contribuições, os beneficiários ordinários passaram a pagar mensalmente uma contribuição calculada pela aplicação da taxa de 11% ao duodécimo do rendimento coletável referente ao ano civil anterior, com o limite máximo correspondente a oito vezes o valor da remuneração mínima garantida à generalidade dos trabalhadores, e com o limite mínimo correspondente ao dobro do valor daquela remuneração mínima. Enquanto que, para os beneficiários extraordinários as taxas e as bases de incidência estavam previamente fixadas.³⁸

A estrutura orgânica manteve na sua base uma Direção, constituída por 5 membros (4 advogados e 1 solicitador) e um Conselho Geral.³⁹, sendo a Direção era eleita por sufrágio universal e direto, por voto secreto.⁴⁰

Em 1993, com o Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, foi assegurado a efetivação do direito à Segurança Social dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas, passando a abranger os administradores e sócios gerentes de empresas.⁴¹ Porém, no que se refere às sociedades de advogados, o art.º 13.º, estatui que: “os advogados e solicitadores que, em função do exercício de atividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respetiva caixa de previdência, mesmo quando a atividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 6.º, são excluídos do regime dos trabalhadores independentes.

³⁵ Vide art.ºs 41.º a 51.º da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

³⁶ Vide art.ºs 52.º a 57.º da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

³⁷ Vide art.º 71.º da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

³⁸ Vide art.ºs 72.º e 73.º da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

³⁹ Vide art.ºs 75.º e 81.º da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

⁴⁰ Vide art.ºs 76.º, 83.º a 90.º) da Portaria n.º 487/83 de 27 de abril

⁴¹ Vide al. b), n.º 1 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

c) A atualidade

Em 2006, o Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de outubro, aprovou a orgânica do extinto Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, consagrava no n.º 4 do seu artigo 36.º, que as caixas de previdência social seriam progressivamente extintas, nos termos a definir em legislação própria. No entanto, determinadas Caixas de Previdência mantiveram-se até 2011, como caixas não articuladas IGFSS ou autónomas, a saber: a Caixa de Previdência do Pessoal da Câmara de Lisboa; a Caixa de Previdência do Pessoal da C.ª Rádio Marconi (parcialmente); Caixa de Reformas e Aposentações dos Empregados do BNU; a Caixa de Previdência dos Engenheiros e a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.⁴²

Em 2012, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, são extintas por fusão no Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), a Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas, a Caixa de Previdência do Pessoal da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A., a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade, a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, da «Cimentos» - Federação de Caixas de Previdência, a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia de Cimento Tejo, a Caixa de Previdência da Secil - Companhia Geral de Cal e Cimento e a Caixa de Previdência da Empresa de Cimentos de Leiria.

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores - CPAS, constituída pelo Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, foi reconhecida pelo artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, como uma instituição de previdência autónoma, com um regime jurídico próprio e gestão privativa.

O Decreto-Lei n.º 119/2015 de 29 de junho (DR 1.ª Série, n.º 124, de 29/06), atualizado pelo Decreto-Lei n.º 116/2018 de 21 de dezembro (DR 1.ª Série, n.º 246, de 21/12) é o atual Regulamento da CPAS – RCPAS, cujo principal objetivo foi alterar a forma de apuramento da base de incidência contributiva, que deixa de estar indexada à RMMG (Retribuição

⁴²<https://www.segsocial.pt/documents/10152/115334/Capitulo%2010%20%20Caixas%20n%C3%A3o%20articuladas%20com%20o%20IGFSS/19cdb7aa-6ef9-4046-ac09-4f43de92ff3a> (consultado a 16/07/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Mínima Mensal Garantida), sendo criado o conceito de Indexante Contributivo (IC), que em 2020 e 2021, sofreu ligeiros ajustes, devido à situação pandémica que ainda se atravessa.

Em 2022, a CPAS permanece como sendo a única Caixa de Previdência não integrada na Segurança Social.

2. Direito da Segurança Social

O Direito da Segurança Social é o conjunto de normas jurídicas que regulam as medidas destinadas à gestão, prevenção e reparação dos riscos pessoais efetivadas pela atribuição de prestações individualizáveis e economicamente avaliáveis.⁴³

Concretiza-se pela proteção tendencial de qualquer indivíduo dos riscos sociais e económicos que ao longo da sua vida vai enfrentando. Este direito abrange nomeadamente a proteção na doença, na velhice, na invalidez, orfandade, viuvez, desemprego e demais situações que inevitavelmente impliquem a falta, quebra ou redução dos meios de subsistência e ou capacidade de trabalho.

Segundo Casalta Nabais e Matilde Lavouras, ao nível constitucional, a segurança social surge-nos como instrumento imprescindível de realização duma das diversas tarefas fundamentais do Estado constantes do art.º 9.º. Efetivamente, na alínea d) desse preceito constitucional, encontra-se subjacente a segurança social como instrumento da tarefa fundamental do Estado português de promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e da igualdade real entre os portugueses. Uma tarefa fundamental do Estado que, significa, desde logo, que o Estado português é um verdadeiro Estado social, por se incluir entre aqueles que visam assegurar a efectivação prática dos direitos sociais, garantindo a cada um dos membros da respetiva comunidade um adequado nível de realização dos direitos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, etc.⁴⁴

O Direito à Segurança Social encontra-se vertido no Título III, relativo aos Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais, Capítulo II, da CRP, sendo integrada no âmbito dos direitos sociais de natureza positiva da 2ª geração, impondo ao Estado uma obrigação de *facere*.

A Revisão de 1997 aditou à epígrafe o conceito de solidariedade.

⁴³ cit. p. 736, Apilles J.B Conceição Segurança Social Manual Prático, 2022, 13ª ed.

⁴⁴ Op. cit. p. 172 e 173, José Casalta Nabais e Matilde Lavouras, “O Financiamento da Segurança Social”, in Jorge Campino Nuno M. Amaro e Suzana F. Costa (coord.), Segurança Social: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira: “Pretendeu-se, com esse aditamento, salientar a ideia de que o sistema de segurança social pressupõe a responsabilização colectiva das pessoas e o concurso do Estado para a realização das finalidades do sistema em relação a todos, como garantia da coesão social. O princípio da solidariedade comporta várias dimensões: (1) solidariedade nacional, expressa na ideia de transferência de recursos entre cidadãos; (2) solidariedade laboral, traduzida na existência e funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito de protecção de base profissional; (3) solidariedade intergeracional, assente na combinação de métodos de financiamento em regime de repartição (pay-as-you-go) e de capitalização; (4) solidariedade particular pela contribuição de instituições particulares (igrejas, empresas) para os objetivos da segurança social.”⁴⁵

Em Portugal, existem dois modos de organizar o sistema de pensões a saber: os sistemas de repartição e os sistemas de capitalização. “O primeiro pilar da previdência social, ou seja, do sistema público de pensões administrado pelo Estado, baseia-se num sistema de repartição. Por sua vez, o segundo e o terceiro pilar da previdência social, a previdência no âmbito das empresas e previdência individual, estão baseados num sistema de capitalização. Outros países têm como base do seu sistema público de previdência um sistema de capitalização, ou então um sistema misto de capitalização e de repartição.

No sistema de repartição, dito de uma forma simples, as contribuições dos trabalhadores no ativo destinam-se a financiar as pensões existentes nesse momento. Este princípio também é conhecido como “solidariedade intergeracional”, já que a geração que está a contribuir financia a pensão da geração que está reformada e, por sua vez, a primeira será financiada pela geração seguinte.

Portanto, as contribuições provenientes dos trabalhadores no ativo não se acumulam num fundo privado para que os mesmos recebam um pagamento no futuro; são sim usadas para financiar as pensões da atualidade através do sistema de Segurança Social.

⁴⁵ Op cit. p. 815 J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “*Constituição da República Portuguesa - Anotada - Volume I - Artigos 1º a 107º*”

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

No entanto, estas contribuições geram direitos futuros para os trabalhadores que fazem contribuições, sob a forma de cotizações que darão acesso a uma futura pensão, financiada pelos trabalhadores que estarão no ativo nessa altura.

O trabalhador contribui, geralmente de forma mensal, com uma quantia que resulta da aplicação de uma taxa a uma base de contribuição proporcional aos seus rendimentos. Em alguns países existe uma base de contribuição máxima, enquanto que em outros países não existe esse limite e a base tem uma relação mais próxima com os rendimentos.

As bases de contribuição dos trabalhadores ao longo da sua vida laboral irão servir para o cálculo da sua futura pensão, de tal forma que esta será tanto maior quanto maiores tiverem sido as contribuições. Se bem que a pensão de reforma nestes sistemas não mantém uma relação tão direta com as contribuições, como no caso dos sistemas de capitalização, pois em muitos casos acontece, por exemplo, que existe um limite para a pensão máxima fixado por lei – pelo que no caso de contribuições elevadas, a pensão será inferior ao que um cálculo atual das contribuições determinaria.

As contribuições neste sistema são de carácter obrigatório e a despesa é geralmente repartida entre trabalhador e empregador. O valor das contribuições dependerá do vencimento, pois deverá ser uma percentagem do mesmo.

O acesso às prestações está sujeito à prova da situação de reforma, seja na idade normal, em reforma antecipada ou posteriormente.

Em contrapartida, o Sistema de Capitalização é um sistema em que cada indivíduo contribuinte acumula para si mesmo, pelo que neste caso as prestações têm uma relação direta com as contribuições que se foram fazendo ao longo da vida ativa, e também com a evolução financeira e temporal das mesmas (como e quando foram feitas). Neste caso não existe a componente de solidariedade intergeracional que apreciamos no sistema de repartição. No sistema de capitalização, portanto, existe realmente um fundo (materializado, por exemplo, num fundo de pensões) em que se guardam as contribuições de cada pessoa a nível individual, para que estas se transformem em prestações futuras. Neste sistema as contribuições são geralmente voluntárias, a cargo do trabalhador ou do

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

empregador, e podem ser periódicas ou pontuais. O acesso às prestações está normalmente condicionado à prova da situação de reforma, ainda que seja possível dispor antecipadamente de prestações em determinados casos.”⁴⁶

O art.º 63.º da CRP, consagra os princípios basilares da Segurança Social que têm como finalidade imputar aos decisores políticos a responsabilidade pela tomada de decisões no âmbito da proteção social, designadamente o facto de caber à Assembleia da República, a competência exclusiva – reserva relativa – de concretizar a regularização normativa nesta área.⁴⁷ No n.º 1 do art.º 63.º da CRP, vemos consagrado o princípio da universalidade – âmbito subjetivo - todos têm direito à segurança social, o que permite caracterizar Portugal como um Estado Social Moderno. No n.º 2 do art.º 63.º - a principal incumbência do Estado consiste na organização e manutenção do sistema de segurança social (nº2), de natureza pública e obrigatória. Por isso, o direito à segurança social consubstancia-se na «garantia institucional» do sistema público de segurança social. Trata-se, portanto, de uma garantia constitucional de serviços público. No entanto, tal como sucede com o sistema de ensino público (arts. 74 e 75º), o sistema público não implica o monopólio público, não precludendo a existência de esquemas de tipo mutualista, de tipo social (cfr. nº5) e de tipo privado. Só que, no caso da segurança social, os beneficiários não podem deixar de o integrar nem de fruir do sistema público, não estando na sua disponibilidade fazerem *opting out*.⁴⁸ Naturalmente, a sua propensão para complementar o sistema público com esquemas complementares particulares facultativos será tanto maior quanto menos satisfatório for o sistema público e quanto maior for a capacidade financeira de cada um. Acresce que, resulta da al. b), n.º 1 do art.º 105.º, que o Orçamento Geral do Estado contém o orçamento da Segurança Social, o que garante o financiamento do sistema público de segurança social. No n.º 3 do art.º 63.º, temos estipulada cláusula aberta do tipo de prestações que podem ser concedidas. As situações de carência ou de «insegurança» cobertas pelo sistema público de segurança social não obedecem a um *numerus clausus* constitucional, pois o nº3, depois

⁴⁶ [Pensões: sistemas de repartição vs sistema de capitalização - A Minha Pensão \(aminhapensao.pt\)](http://aminhapensao.pt)

⁴⁷ cfr. art.º 68 da CRP

⁴⁸ Op cit. p. 815 J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

de enunciar algumas delas – que não podem deixar de ser abrangidas, acrescenta uma cláusula genérica que admite outras. Trata-se, em geral, de todas as situações de carência de meios de subsistência ou de perda ou diminuição de capacidade para o trabalho. A ampliação do sistema de segurança social, de modo a cobrir novas categorias, além das explicitamente mencionadas, é matéria de livre conformação política e legislativa (cfr. Lei n.º 32/2002, art. 50.º, que engloba estas no subsistema de solidariedade).⁴⁹ O que permite caracterizar este sistema como sendo assistencialista, uma vez que a concessão de prestações sociais está dependente da verificação de uma situação de carência efetiva.⁵⁰ No n.º 4 do art.º 63.º - princípio da contabilização total e vertente laboralista, todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que tiver sido prestado. Estando as prestações diferidas somente dependentes do cumprimento do prazo de garantia.⁵¹

Por último, no n.º 5 do art.º 63.º, o Estado apoia e fiscaliza, 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 artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º.

O sistema público de segurança social não é exclusivo, coexistindo com outras formas cooperativas e sociais de solidariedade (cfr.art.87-4/d), votadas aos mesmos objetivos: são as constitucionalmente denominadas Instituições Particulares de Solidariedade Social (n.º5).

Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que a Lei Constitucional n.º 1/97 explicitou a dimensão constitucional destas instituições, consagrando um verdadeiro direito à constituição de instituições particulares de solidariedade social e impondo ao Estado o dever de apoiar a sua actividade e funcionamento. Este dever constituirá também um meio de o Estado poder fazer depender a dimensão prestacional (a cargo do Estado) da observância de condições económicas e financeiras de forma a evitar a multiplicação de

⁴⁹ *Op cit. p. 816, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira*

⁵⁰ *Assim vide p. 767, Apilles J. Conceição, Segurança Social Manual Prático, 2019, 11ª ed.*

⁵¹ *Assim vide ibid p. 816*

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

«IPSS», com base no direito (agora consagrado) à sua constituição de instituições particulares de solidariedade social, coloque em crise o sistema global do financiamento estadual. O conceito abrange e consome em grande parte a categoria das chamadas «pessoas coletivas de utilidade pública administrativa» que o Código Administrativo de 1936-1940 institucionalizou (cfr. seus arts. 416º a 448º), mas não se esgota nela (longe disso).⁵²

a) A atual estrutura do sistema da Segurança Social

Os objetivos da Segurança Social, face ao disposto no art.º 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, atualizada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro (Bases Gerais da Segurança Social) constam da garantia da concretização do direito à segurança social, da promoção da melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade e da promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

De acordo com o art.º 23.º da LBSS, o sistema da Segurança Social está dividido em três sistemas, a saber: pelo sistema de proteção social de cidadania; pelo sistema de previdencial e pelo sistema complementar. Acresce que o sistema de proteção social de cidadania, cfr. art 28.º da LBSS, encontra-se repartido em três subsistemas: pelo subsistema de ação social, pelo subsistema de solidariedade e pelo subsistema de proteção social.

Para José Casalta Nabais e Matilde Lavouras: “Esta estrutura não trouxe grandes alterações à estrutura anterior, embora obedeça a uma lógica de financiamento mais actualista e que reflecte o aprofundamento do princípio da equidade intergeracional bem como a preocupação com a sustentabilidade do sistema a longo prazo”.⁵³

b) O sistema de proteção social

O sistema de proteção social da Segurança Social intitula-se como um “sistema de proteção social de cidadania”, uma vez que visa garantir os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade

⁵² Op. Cit. p. 820, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira

⁵³ cit. p. 185, José Casalta Nabais e Matilde Lavouras

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

de oportunidades, bem como promover a coesão social e o bem-estar, face ao art.º 26.º das Bases Gerais da Segurança Social.

A ação social, ou o chamado “subsistema de ação social”, tem como objetivos a prevenção e reparação de situações de carência, situações de desigualdade socioeconómica, de dependência, exclusão e/ou vulnerabilidades sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades, assegurando uma especial proteção para os grupos mais vulneráveis, tais como as crianças, os jovens, as pessoas com deficiências e os idosos, assim como as pessoas com mais carências económicas ou sociais, de acordo com o disposto no art.º 29.º da L.B.S.S. Este subsistema é primordialmente financiado pelas transferências do Orçamento Geral do Estado, bem como pela consignação legal de receitas de jogos sociais.

O subsistema de solidariedade, cfr. art.º 36.º da L.B.G.S.S., dedica-se a assegurar direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade familiar ou pessoal, com base na solidariedade de toda a comunidade, não incluídas no sistema previdencial. Quanto ao seu âmbito pessoal, abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais. Estando o acesso às prestações sujeitas aos princípios da equidade social e da diferenciação positiva e devendo contribuir para promover a inserção social das pessoas e famílias beneficiárias.⁵⁴

“O princípio da equidade social implica o tratamento igual de situações iguais e o tratamento diferenciado de situações desiguais. Por seu turno o princípio da diferenciação positiva permite a flexibilização e modulação das prestações em dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros factores, nomeadamente de natureza familiar, social, laboral e demográfica.”⁵⁵

O âmbito material do subsistema de solidariedade é concretizado, cfr. n.º 1 do art.º 41.º da L.B.S.S., através da concessão das seguintes prestações: a) prestações de rendimento social

⁵⁴ Cfr. n.º 1 e n.º 2 do art.º 37.º da L.B.S.S.

⁵⁵ *Ibid* cit. p. 187

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

de inserção; b) pensões sociais; c) subsídio social de desemprego; d) complemento solidário para idosos; e) complementos sociais; e f) outras prestações ou transferências afetas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objetivos do presente subsistema. Estas prestações sociais, nos termos do n.º 1 do art.º 42.º, encontram-se legalmente fixadas com o objetivo de garantir as necessidades vitais dos beneficiários, de modo a assegurar direitos básicos de cidadania.

Quanto ao subsistema de proteção familiar, destina-se a garantir a compensação de encargos familiares acrescidos, quando ocorram eventualidades de encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência, face à conjugação dos art.ºs 45.º e 46.º das Bases Gerais da Segurança Social. O sistema previdencial da Segurança Social está previsto no art.º 50.º e seguintes das Bases Gerais da Segurança Social e confere, de acordo com o princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos, por via das eventualidades de: doença, maternidade, paternidade, adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

c) O sistema previdencial

O sistema previdencial, cfr. art.º 50.º da LBSS, que constitui o sistema base do regime da segurança social, visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.

O sistema de segurança social baseia-se no desenvolvimento do princípio da solidariedade num tríplice plano: a) no plano nacional, através da transferência de recursos entre cidadãos, de forma a garantir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos mínimos para os mais desfavorecidos; b) no plano laboral, através do funcionamento de mecanismo redistributivos no âmbito de proteção de base profissional; c) no plano intergeracional, através de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização⁽²⁸⁾.

Como será fácil de compreender, embora o que acabamos de afirmar relativamente ao desenvolvimento do princípio da solidariedade por esses três planos se aplique ao sistema

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

de segurança social no seu todo e a cada um dos sistemas que o integram, é óbvio que tem particular incidência em sede do sistema previdencial.

i. Âmbito pessoal e regimes gerais

Nos termos do n.º 1 do art.º 51.º da L.B.S.S, são enquadrados obrigatoriamente no sistema previdencial, na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes. O n.º 2, estabelece a possibilidade de enquadramento facultativo das pessoas que não exerçam qualquer tipo de atividade bem como a hipótese de adesão dos trabalhadores que não estejam obrigatoriamente inscritos neste regime de proteção social.

Segundo Ilídio das Neves, os regimes contributivos obrigatórios podem ter âmbito geral, isto é, destinarem-se à generalidade das pessoas com estatuto profissional ou situação equivalente, ou apresentarem âmbito especial, caso em que são restritos a determinados grupos específicos de trabalhadores.⁵⁶

Assim sendo, de acordo com o art.º 53.º, o sistema previdencial abrange: o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes (RTI), os regimes especiais, bem como os regimes de inscrição facultativa abrangidos pelo n.º 2 do artigo 51.º. Porém, de acordo com o art.º 106, mantêm-se autónomas as instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro, com os seus regimes jurídicos e formas de gestão privativas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações.

Em matéria dos regimes contributivos abrangidos pelo sistema previdencial, a L.B.S.S terá de ser complementada pela Lei 110/2009, de 16 de setembro, alterada pela Lei 119/2009, de 30 de dezembro – Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social – pelo Regime dos trabalhadores por conta de outrem, pelo regime dos trabalhadores independentes e

⁵⁶ Op. cit. p. 671, Ilídio das Neves (1996), Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

pelo regime de inscrição facultativa. O CRCSS tem como principais objetivos a codificação de todas as disposições normativas em matéria dos regimes de proteção social.

Conforme a exposição dos motivos da Proposta de Lei n.º 270/X/4.^a: “A necessidade do Código proposto impõe-se porque a legislação em vigor que regula as relações jurídicas entre os contribuintes e os beneficiários e o sistema previdencial é dispersa, de diferentes épocas e de diferente natureza normativa. Desta dispersão resulta desde logo a existência de diferentes racionalidades, justificações ou condicionantes subjacentes à matéria neles regulada. Desde logo, constata-se que a racionalidade que determinou a fixação das taxas contributivas mais favoráveis em vigor varia de diploma para diploma consoante o momento em que o mesmo apareceu na ordem jurídica. O mesmo se diga em relação às bases de incidência contributiva, fixadas em função das especificidades de determinados grupos de beneficiários e de contribuintes. Enfim, estamos perante diplomas aprovados em contextos normativos e sociais completamente diferentes, que foram surgindo para dar resposta a problemas pontuais e foram construindo o sistema público de segurança social. Esta dispersão e diferenças, para além de introduzirem injustiças de tratamento dos contribuintes e dos beneficiários pelo sistema previdencial de segurança social, torna igualmente difícil o conhecimento dos direitos e das obrigações por parte dos destinatários, e dificulta a interpretação sistémica dos diplomas. (...) Com o Código proposto procede-se à compilação, sistematização, clarificação, à harmonização dos princípios que determinam os direitos e as obrigações dos contribuintes, dos beneficiários do sistema previdencial de segurança social, à adequação dos normativos à factualidade contemporânea e a uma forte simplificação e modernização administrativas. Esta consagração, num documento único, de todos os normativos que regulam as relações materiais de direitos e obrigações entre o sistema previdencial de segurança social e os seus beneficiários e contribuintes é também fundamental numa economia que se quer moderna e atractiva para o investimento interno e externo. Só uma legislação clara permite aos cidadãos e empresas conhecerem, de forma

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

fácil, os seus direitos e as suas obrigações, podendo facilmente exercer aqueles e cumprir estas.”⁵⁷

ii. Trabalhadores por conta de outrem

São obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral: os trabalhadores (portugueses ou não) que exercem atividade profissional remunerada em território português, ao abrigo de um contrato de trabalho; as pessoas singulares equiparadas aos trabalhadores por conta de outrem; os trabalhadores que acumulam trabalho por conta de outrem com atividade independente para a mesma entidade empregadora ou para empresa do mesmo grupo empresarial; os trabalhadores destacados sem prejuízo do disposto em legislação própria e em instrumentos internacionais a que Portugal se encontre vinculado; os trabalhadores que exercem a respetiva atividade em estabelecimentos de turismo rural, turismo de habitação e agroturismo; os trabalhadores que prestam serviço de limpeza em prédios em regime de propriedade horizontal e os dirigentes e delegados sindicais na situação de faltas justificadas que excedam o crédito de horas e na situação de suspensão do contrato de trabalho para exercer funções sindicais. Estando excluídos os trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente dos trabalhadores que exercem funções públicas e os trabalhadores abrangidos que tenham optado pelo regime de proteção social pelo qual estão abrangidos, desde que este seja de inscrição obrigatória.⁵⁸

Para além dos trabalhadores, as pessoas singulares ou coletivas que beneficiem da atividade dos trabalhadores dependentes são abrangidas pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, na qualidade de entidades empregadoras, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam.⁵⁹

A obrigação contributiva das entidades empregadoras constitui-se com o início do exercício da atividade profissional dos trabalhadores ao seu serviço. Recaindo sobre a entidade

⁵⁷<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c637939595447566e4c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a684c7a686a596a52694e7a49794c5463344e6a51744e4759314e5331694f4745334c54686c597a566b5a474e6b596a6b7a5953356b62324d3d&fich=8cb4b722-7864-4f55-b8a7-8ec5ddcdb93a.doc&Inline=true>

⁵⁸ https://www.seg-social.pt/documents/10152/58902/Guia_TCO/55116df3-c41d-4bc9-983a-b591c8db1bcf (26/06)

⁵⁹ Cfr. n.º 1 e n.º 2 do art.º 56.º da LBSS e art.º 27.º do CRC

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

empregadora a obrigação de comunicar, geralmente nas 24 horas precedentes ao início da atividade, a admissão de novos trabalhadores e/ou estagiários ao seu serviço. Caso o trabalhador ainda não esteja inscrito na Segurança Social, através da comunicação, a Segurança Social efetuará a inscrição do trabalhador, reportando-se a inscrição à data de início de exercício da atividade profissional.⁶⁰

No entanto, no âmbito da obrigação de comunicação à Segurança Social, também o trabalhador deve declarar, designadamente: o início de atividade profissional, a sua vinculação a uma nova entidade empregadora e a duração do contrato de trabalho. Tal declaração deve ser apresentada entre a data da celebração do contrato e o final do segundo dia da prestação de trabalho, podendo ser apresentada em conjunto com a declaração da entidade empregadora.

Considera-se base de incidência contributiva o montante das remunerações íliquidas, reais ou convencionais (um valor predefinido com base no Indexante dos Apoios Sociais), tendo em conta o número de horas de trabalho prestado e a remuneração horária determinada, sobre as quais incidem as taxas contributivas, nos termos consagrados no CRC, para efeitos de apuramento do montante das contribuições e das quotizações.^{61,62}

A participação pessoal para o sistema da segurança social está sujeita ao princípio da capacidade contributiva. Este princípio parte do pressuposto da noção de equidade, com duas dimensões: a equidade vertical (baseada no facto de os beneficiários descontarem em conformidade com os rendimentos auferidos, numa lógica de progressividade) e a equidade horizontal (pessoas que tenham o mesmo rendimento pagarem de modo idêntico).⁶³

A taxa contributiva padrão, designada na linguagem corrente TSU (taxa social única) é aplicável à generalidade dos trabalhadores e empregadores abrangidos pelo regime geral

⁶⁰ Cfr. art.ºs 29.º e 30.º do CRC

⁶¹ Cfr. art.º 14.º do CRC

⁶² https://www.segsocial.pt/documents/10152/14964/1001_inscricao_admissao_cessacao_actividade_tco/064e4aa3-1935-4b28-af4b-2a94352f0f5c

⁶³ Ideia adotada e adaptada ao setor em análise com base na leitura do texto “Política Fiscal: uma análise introdutória”, p.10

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem. Tem atualmente o valor de 34,75 % (23,75 % a cargo das entidades empregadoras, e 11 % dos trabalhadores).⁶⁴

No que respeita à taxa contributiva, dá-se cumprimento ao disposto nas Bases da Segurança Social, aprovadas pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, fixando-se a taxa contributiva global actuarialmente em função do custo da proteção das eventualidades protegidas. Na fixação de taxas mais favoráveis, consagradas em razão da natureza das entidades contribuintes, de situações específicas dos beneficiários e de políticas de emprego, obedece-se a critérios de racionalidade que consistem na dedução da parcela correspondente ao custo da solidariedade laboral ou na dedução do custo correspondente à eventualidade ou eventualidades cuja proteção não conste do âmbito material em causa.⁶⁵

Às entidades empregadoras é-lhes imputada a responsabilidade pelo pagamento mensal das contribuições e das quotizações dos seus trabalhadores e/ou estagiários, tendo o referido pagamento de ser concretizado entre os dias 10 e 20 do mês seguinte a que respeitam.

d) Sistema Complementar

De acordo com a L.B.S.S., a prossecução dos objetivos da segurança social, deverá ser uma função não assumida somente pelo Estado mas numa lógica participativa - princípio da subsidiariedade - reconhecendo o papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da ação social; com base na articulação das várias formas e sistemas 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 da proteção social - princípios da complementaridade e unidade; concretizada num quadro de autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações.⁶⁶

⁶⁴ <https://www.direitosedeveres.pt/q/saude-seguranca-social-e-solidariedade/seguranca-social/quem-e-responsavel-pelo-pagamento-das-contribuicoes-e-quotizacoes-sociais-dos-trabalhadores>

⁶⁵ <https://app.parlamento.pt>

⁶⁶ Cfr. art.ºs 11.º, 15.º e 16.º da LBSS

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

O sistema complementar é composto pelo regime público de capitalização e pelos regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.⁶⁷

“O Sistema Complementar da Segurança Social compreende três diferentes regimes: (i) o regime público de capitalização de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado, tendo como principal objetivo a atribuição de prestações complementares às atribuídas pelo Sistema Previdencial; (ii) o regime complementar de iniciativa coletiva de instituição facultativa, sendo financiado pelas entidades empregadoras ou grupos profissionais em benefício dos seus trabalhadores; e (iii) o regime complementar de iniciativa individual facultativa assumindo a forma de planos de poupança reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e modalidades mutualistas.”⁶⁸

“O sistema complementar de pensões faz parte integrante do sistema de Segurança Social, sendo reconhecido pela atual Lei de Bases²¹ como “um instrumento significativo de proteção e de solidariedade social”, merecendo o seu desenvolvimento “ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados”. Este sistema baseia-se em mecanismos de poupança privada que visam assegurar prestações complementares às concedidas pelo sistema previdencial, sendo a gestão das contribuições realizada em capitalização pura, através do seu investimento nos mercados de capitais ou imobiliário. A gestão pode ser feita por entidades privadas, públicas ou mutualistas.

Ao contrário do que acontece no sistema previdencial, onde os direitos e deveres dos beneficiários de pensões são fixados estatutariamente, no sistema complementar eles são variáveis em função do plano de pensões que for contratado. Existem genericamente duas grandes categorias de planos: os planos ocupacionais, que assentam numa relação de emprego e resultam da iniciativa de entidades empregadoras ou de associações profissionais ou sociais; e os planos individuais, que prescindem da existência de uma relação de emprego, e resultam da opção voluntária por constituir uma conta de poupança com vista a aumentar o rendimento pós-reforma²². Em Portugal, os planos de pensões ocupacionais são promovidos por fundos de pensões fechados, fundos abertos de adesão

⁶⁷ Cfr. art.º 81.º da LBSS

⁶⁸ [sistema complementar, segurança social, cfp, conselho das finanças públicas](#)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

coletiva ou contratos de seguro coletivos²³. Os planos individuais assumem a forma de fundos de pensões abertos de adesão individual ou de planos de poupança reforma (PPRs). Por sua vez os PPRs podem tomar a forma de fundos de pensões, fundos autónomos de uma modalidade de seguro do ramo vida ou fundos de investimento mobiliário. Consoante a origem do financiamento assim os PPRs podem ser geridos por sociedades gestoras de fundos de pensões, companhias de seguros com o ramo vida ou sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário.”⁶⁹

Miguel Coelho e Elsa Gomes defendem que “o desenvolvimento do Sistema Complementar da Segurança Social, nos termos previstos na Lei de Bases (i.e., como complementar e não como substituto), permite obter alguns benefícios que importa salientar. Em primeiro lugar, o Sistema Complementar melhora os níveis de proteção social num contexto em que as taxas de substituição das pensões do regime público de pensões tendem a cair para valores muito reduzidos. Em segundo lugar, e pela sua natureza, o Sistema Complementar terá, por um lado, maior capacidade de se ajustar às necessidades efetivas de proteção social dos cidadãos, assegurando, soluções adaptadas ao perfil de risco de cada individuo (por exemplo, existem Planos de Poupança Reforma com níveis distintos de risco no que respeita à política de investimento) e, por outro, permite assegurar respostas em áreas onde o Sistema Previdencial deixou de assegurar uma cobertura adequada (por exemplo, o subsídio de morte atribuído no âmbito do Sistema Previdencial está atualmente limitado a 3 vezes o Indexante de Apoios Sociais, ou seja, 1.263,96 €). Em terceiro lugar, permite estimular a poupança, elemento central para o desenvolvimento de qualquer sociedade moderna, uma vez que sem poupança não há investimento (em Portugal, e de acordo com o INE, a taxa de poupança das famílias caiu de 10,9% do rendimento bruto disponível em 2009 para cerca de 5,5% em 2014).

Por fim, importa referir que o desenvolvimento do Sistema Complementar reforça ainda a liberdade dos cidadãos no que respeita à entidade que gere os seus esquemas de proteção.”⁷⁰

⁶⁹ [o-sistema-complementar-de-pensões.pdf \(ccp.pt\)](http://o-sistema-complementar-de-pensões.pdf)

⁷⁰ <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lee/article/view/2557/pdf>

e) Financiamento da Segurança Social

Nos termos do art.º 54.º da L.B.S.S., o sistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

Em termos conceptuais sumários, podemos resumir que o sistema previdencial estadual é fundamentalmente, mas não só, financiado pelas contribuições das entidades empregadoras e trabalhadores (80% em termos médios, nos últimos dez anos) e pelas transferências diretas do Orçamento do Estado destinadas a cobrir os défices correntes do sistema de repartição, nos termos prescritos na LBSS (representando em termos médios cerca de 3,4% do peso nas receitas totais do sistema de previdência, nos últimos 10 anos). Mas, quanto a nós, o que é verdadeiramente de salientar é que o sistema previdencial estadual é, e tem vindo a ser duplamente financiado pelo esforço fiscal nacional. Isto acontece porque, além das assinaladas transferências diretas do Orçamento do Estado, os saldos positivos anuais do Sistema de Proteção Social de Cidadania, financiado diretamente pelas receitas fiscais, são transferidos para o Sistema Previdencial de repartição, aumentando-se assim artificialmente as transferências fiscais do Orçamento do Estado.⁷¹

A comparticipação pessoal para o sistema da segurança social está sujeita ao princípio da capacidade contributiva.

De referir que a contribuição pessoal para este sistema deverá ser enquadrada como uma obrigação bilateral (relação entre o dever de contribuir e a legitimidade para beneficiar de uma prestação social). No entanto, não há uma correspondência entre o montante de contribuições realizadas e o valor pecuniário que venha a ser pago a título de prestação.

A função de distribuição é levada a cabo quando o Estado cobra impostos e os transfere para o Orçamento da Segurança Social.

“O Orçamento da Segurança Social é um instrumento de previsão de receitas e de despesas anuais da segurança social e autorização para a cobrança de receitas e realização das

⁷¹ <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/>, op. cit. p.10

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

despesas, desde 1984 (revisão constitucional de 1982) formalmente integrado no Orçamento de Estado (V. Receitas e despesas correntes e de capital.”⁷²

O Estado tem a obrigação de criar os meios ou mecanismos adequados e necessários que levem à concretização efetiva do Sistema de Segurança Social - Princípio do primado da responsabilidade pública sendo, para esse efeito, responsável pela organização e financiamento deste.

Desde 2000, que entre nós vigoram os princípios da diversidade de fontes de financiamento e da adequação seletiva, que determina qual a fonte de financiamento para fazer face a cada tipo de despesa.⁷³

De acordo com Appelles J.B Conceição, o princípio da adequação seletiva consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social definida na lei e com as situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com as políticas ativas de emprego e de formação profissional.⁷⁴

“Quanto ao seu modo de financiamento, as principais receitas do orçamento da segurança social incluem por ordem decrescente de importância: (i) contribuições das entidades empregadoras; (ii) quotizações dos trabalhadores; (iii) transferências do Orçamento do Estado e de outras entidades públicas; (iv) receitas consignadas, designadamente de jogos sociais e (v) rendimentos. O que, ainda assim, faz com que o sistema português se classifique como de repartição pura. Ou seja, as contribuições dos trabalhadores e respetivas entidades patronais são direcionadas no momento para o pagamento das pensões e outras prestações. Tem um cunho de solidariedade intergeracional e

⁷² op. cit. p. 771, Appelles J.B Conceição

⁷³ cfr. arts 87.º a 93.º da L.B.S.S.

⁷⁴ *Idem* cit. P. 786

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

intrageneracional, em que as pensões são financiadas pelas gerações ativas, que financiam também as prestações dos que estão impossibilitados de trabalhar.”⁷⁵

Assim sendo, as receitas do orçamento da Segurança Social estão previstas da seguinte forma: a transferência do montante de impostos visam custear a proteção social de cidadania; as contribuições das entidades patronais e quotizações dos trabalhadores têm por finalidade o financiamento do sistema de previdência e demais situações que causem a falta de rendimentos, e as políticas referentes à procura ativa de emprego e formação profissional; o Orçamento de Estado custeia a contrapartida nacional das despesas financiadas no âmbito do Fundo Social Europeu; parte das receitas de jogos sociais e outras fontes de rendimentos previstas na lei poderão ser destinadas a projetos de ação social.

No que diz respeito à função de estabilização, esta é garantida pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (1989), caracterizado por ser um património autónomo que tem por finalidade garantir a estabilidade financeira do sistema contributivo da Segurança Social. Assume-se como uma reserva que visa assegurar, em períodos críticos, as despesas com pensões, nomeadamente em anos em que a receita contributiva seja inferior à despesa contributiva. A sua gestão compete ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

“O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) superou em setembro de 2019, pela primeira vez, e 20 anos após a sua constituição, o valor de 20.000 milhões de euros, o que corresponde a 9,9% do PIB português. O valor histórico de 20.073 milhões de euros do FEFSS cobre o pagamento integral de 18,5 meses de pensões do regime previdencial, num cenário teórico de total ausência de receita contributiva. Regista-se assim, um reforço da cobertura de 4,1 meses de pensões desde dezembro de 2015, altura em que o valor do FEFSS ascendia a 14.097 milhões de euros, o que correspondia ao pagamento de 14,4 meses de pensões. O reforço do FEFSS tem sido uma prioridade deste Governo, nomeadamente através da aposta na diversificação das fontes de financiamento,

⁷⁵ Op. cit. p. 141, António Brazão de Pinho, “Em torno da sustentabilidade da Segurança Social e da ainda sustentável procrastinação da sua insustentabilidade”, *in* Segurança Social: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

com a consignação ao FEFSS da receita do Adicional ao IMI, desde 2017, e da receita de uma parcela do IRC, desde 2018. Por outro lado, importa notar que as tradicionais fontes de financiamento, designadamente uma parcela do valor das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos do sistema previdencial e a rentabilização do património da Segurança Social, permitiram aumentar este reforço, num contexto de crescimento sólido e sustentado das receitas de contribuições resultado do aumento do emprego e da massa salarial.”⁷⁶

Em 2017, a despesa pública em Portugal com a proteção social foi de 24,6% do Produto Interno Bruto (PIB), tendo sido arrecadados cerca de 15.714.408,7 milhões de euros de contribuições, sendo que 4.773.986⁷⁷ ao número total de beneficiários ativos.⁷⁸

Assim sendo, conseguimos concluir que a receita per capita é igual a 3.291,70 euros.

Considerando o Relatório da Conta da Segurança Social de 2018, conclui-se que as contribuições ascenderam aos 46,6%, assumindo um importante papel como fonte de financiamento deste sistema.

⁷⁶ “Nota à Comunicação Social”, de 05/09/2019, Gabinete do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, cit. p. 1

⁷⁷ <https://www.pordata.pt/Portugal/Receitas+da+Seguran%c3%a7a+Social+total+e+por+tipo-123-5033>

⁷⁸ Fonte: [PORDATA - Beneficiários activos da Segurança Social](#)

3. Trabalhadores Independentes

Para Joana Campos, o regime dos trabalhadores independentes sofreu alterações marcantes com o novo código contributivo, entre elas, a previsão de um regime único alargado que inclui a proteção dos trabalhadores na eventualidade de doença, a convergência com a tributação dos rendimentos da base de incidência da taxa contributiva, na procura de uma maior aproximação desta às remunerações reais dos trabalhadores independentes e a “partilha” dos encargos sociais entre os trabalhadores independentes prestadores de serviços e as entidades adquirentes dos mesmos, nos casos de forte concentração de aquisição de serviços por parte destas. (...) Segundo o art. 132 do código contributivo, no que concerne ao âmbito pessoal, estão abrangidos ou enquadrados pelo regime de trabalhadores independentes, as pessoas singulares, portuguesas ou não, que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, em Portugal⁷⁹, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e independentemente da produção de efeitos do enquadramento.⁷⁹

São considerados como trabalhadores independentes, a saber: 1. as pessoas que exerçam atividade profissional por conta própria geradora de rendimentos a que se reportam os artigos 3.º e 4.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (pessoas com rendimentos empresariais e profissionais de categoria B e pessoas que exerçam atividades comerciais e industriais, agrícolas, silvícolas e pecuárias); 2. empresários em Nome Individual com rendimentos decorrentes do exercício exclusivo de qualquer atividade comercial ou industrial e os titulares de Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada, bem como os respetivos cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e permanência; 3. produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola ou equiparada, bem como os

⁷⁹ Op. cit. p. 74, Joana Campos, Revista Eletrónica de Direito: “Trabalhadores independentes: estudo das implicações do conceito de entidade contratante no pagamento de contribuições à segurança social”, FEVEREIRO 2018 – N.º 1 (V. 15)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

respetivos cônjuges e as pessoas que vivam com eles em união de facto, que exerçam efetiva atividade profissional na exploração com carácter de regularidade e de permanência: Consideram-se equiparadas a explorações agrícolas as atividades e explorações de silvicultura, pecuária, hortofloricultura, floricultura, avicultura e apicultura, ainda que a terra tenha uma função de mero suporte de instalações; Não se consideram explorações agrícolas as atividades e explorações que se destinem essencialmente à produção de matérias-primas para indústrias transformadoras que constituem em si mesmas objetivos dessas atividades; 4. profissionais livres (incluindo as atividades de carácter científico, artístico ou técnico); 5. trabalhadores intelectuais tais como os autores de obras protegidas, nos termos do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, qualquer que seja o género, a forma de expressão e o modo de divulgação e utilização das respetivas obras: São trabalhadores intelectuais, para efeitos de enquadramento no Regime dos Trabalhadores Independentes, os criadores intelectuais no domínio literário, científico e artístico, tais como: os autores de obras literárias, dramáticas e musicais; os autores de obras coreográficas, de encenação e pantomimas; Os autores de obras cinematográficas ou produzidas por qualquer processo análogo ao da cinematografia; os autores de obras plásticas, figurativas ou aplicadas e os fotógrafos; os tradutores; os autores de arranjos, instrumentações, dramatizações, cinematizações e outras transformações de qualquer obra. 6. Sócios ou membros de sociedade de profissionais livres; 7. sócios de sociedades de agricultura de grupo; 8. membros das cooperativas que, nos seus estatutos, optem por este regime (o direito de opção é inalterável pelo período mínimo de cinco anos); 9. Trabalhadores com apoio à criação de atividade independente; 10. os titulares de rendimentos da categoria B de arrendamento urbano para alojamento local na modalidade de estabelecimento de hospedagem (hostel); 11. os cônjuges e as pessoas que vivam em união de facto com os Trabalhadores Independentes e dos Empresários em Nome Individual que exerçam em exclusivo qualquer atividade comercial ou industrial, que com eles

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

trabalhem, colaborando no exercício da sua atividade, com caráter de regularidade e permanência.^{80, 81}

De acordo com o art.º 139.º do CRC, são excluídos do âmbito pessoal do RTI: advogados e solicitadores; titulares de direitos sobre explorações agrícolas ou equiparadas cujos produtos se destinem a consumo próprio e familiar e desde que os rendimentos anuais da atividade não ultrapassem o valor de quatro vezes o Indexante dos Apoios Sociais - IAS (1.676,88€); trabalhadores que acumulem funções de Trabalhador por Conta de Outrem (TCO) ou Membro de Órgãos Estatutários (MOE) com a atividade de trabalhador independente para a mesma entidade ou entidades do mesmo grupo empresarial (neste caso o trabalhador independente é equiparado a TCO, sendo os seus honorários recebidos pela sua atividade independente sujeitos à taxa contributiva de TCO ou MOE); trabalhadores independentes com atividade temporária em Portugal que provem o seu enquadramento em regime de proteção social obrigatório de outro país; proprietários de embarcações de pesca local e costeira que integrem o rol de tripulação e exerçam efetiva atividade profissional nestas embarcações; apanhadores de espécies marinhas; pescadores apeados; os titulares de rendimentos da categoria B resultantes exclusivamente da produção de eletricidade por intermédio de unidades de microprodução, desde que esses rendimentos sejam excluídos de tributação em IRS; agricultores que recebam subsídios ou subvenções no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), desde que estes sejam de valor anual inferior a quatro vezes o valor do IAS (1.676,88€), e não tenham quaisquer outros rendimentos como trabalhadores independentes.

a) Enquadramento

O enquadramento dos trabalhadores independentes é feito, nos termos do n.º 1 do art.º 143.º do CRC, através da comunicação oficiosa entre a Autoridade Tributária e a Instituição de Segurança Social competente.

⁸⁰ <https://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>

⁸¹ Cfr. art.ºs 133.º e seguintes da CRC

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“A Administração Fiscal comunica oficiosamente à Instituição de Segurança Social competente o início de atividade dos Trabalhadores Independentes, fornecendo-lhes todos os elementos de identificação, incluindo o número de identificação fiscal (NIF). Com base nessa informação, a Instituição de Segurança Social competente procede à identificação do Trabalhador Independente no Sistema de Informação da Segurança Social ou à atualização dos respetivos dados, caso o trabalhador já se encontre identificado. A partir dos elementos que constam na comunicação oficiosa pela Administração Fiscal, a Instituição de Segurança Social competente procede à inscrição do trabalhador, caso o mesmo não se encontre inscrito, e ao seu enquadramento no Regime dos Trabalhadores Independentes, ainda que o mesmo se encontre nas condições do direito à isenção. O Trabalhador Independente é notificado pela Instituição de Segurança Social competente da inscrição e do enquadramento no Regime dos Trabalhadores Independentes, bem como dos respetivos efeitos.”⁸²

Ao contrário do que ocorre na CPAS, regra geral o primeiro enquadramento no RTI apenas tem eficácia no primeiro dia do 12.º mês posterior ao do início de atividade. O que significa que, no período em que iniciam o exercício da sua atividade, os trabalhadores independentes estão isentos de contribuir para a segurança social. No entanto, é-lhes dada a faculdade de, caso pretendam, procederem à antecipação do seu enquadramento antes de decorrida a data anteriormente referida.⁸³

A obrigação contributiva compreende a obrigação declarativa trimestral e anual (as declarações dos valores correspondentes à atividade exercida) e o pagamento de contribuições.

A obrigação contributiva constitui-se com o início dos efeitos do enquadramento e efectiva-se com o pagamento de contribuições, na situação de 1.º enquadramento, a partir do 1.º dia do 12.º mês seguinte ao do início da atividade e, nas restantes situações, a partir do 1.º dia do mês do reinício efetivo da atividade.

⁸² <https://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a> (29/06/2022)

⁸³ Cfr. art.ºs 144.º e 145.º do CRC

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“Os trabalhadores independentes são, no que se refere à qualidade de contribuintes, equiparados às entidades empregadoras.

Os trabalhadores independentes, quando sujeitos à obrigação contributiva, são obrigados a declarar trimestralmente até ao último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro:

- a) o valor total dos rendimentos associados à produção e venda de bens;
- b) o valor total dos rendimentos associados à prestação de serviços.

Na declaração trimestral são ainda identificados outros rendimentos necessários ao apuramento do rendimento relevante dos trabalhadores independentes.

A declaração trimestral diz respeito aos rendimentos obtidos nos três meses imediatamente anteriores.

Os elementos constantes na declaração podem ser substituídos até ao 15º dia posterior ao termo do prazo previsto para entrega da declaração trimestral.

Na situação de suspensão ou cessação de atividade, o trabalhador independente deve efetuar a declaração trimestral no momento declarativo imediatamente posterior.

No mês de Janeiro os trabalhadores independentes que tenham estado obrigados a proceder à entrega de pelo menos uma declaração trimestral relativa a rendimentos obtidos no ano civil anterior, devem confirmar ou declarar os valores dos rendimentos ao ano civil anterior.

Os trabalhadores independentes sujeitos a obrigação contributiva são obrigados a apresentar por referência ao ano civil anterior: valor das vendas realizadas; valor total da prestação de serviços a pessoas singulares que não tenham actividade empresarial; valor total da prestação de serviços por pessoa coletiva e por pessoa singular com actividade empresarial.”⁸⁴

Porém, embora um trabalhador seja enquadrado obrigatoriamente no RTI, em determinadas circunstâncias poderá ter o direito à isenção do pagamento de contribuições, a saber: por acumulação de atividades; por estar a receber a pensão e por inexistência de

⁸⁴ Op. cit. pp. 191 a 192, Apelles J.B. Conceição

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

rendimentos ou se, no ano antecedente, houve lugar ao pagamento de contribuições pelo valor mínimo.

Os trabalhadores independentes que acumulem atividade profissional por conta de outrem poderão estar isentos de contribuir relativamente ao rendimento relevante mensal médio apurado trimestralmente de montante inferior a 4 vezes o valor do IAS (1.772,80€ valor em 2022) e desde que, cumulativamente: o exercício da atividade independente e a outra atividade por conta de outrem sejam prestados a Entidades Empregadoras distintas e que não tenham entre si uma relação de domínio ou de grupo; o exercício da atividade por conta de outrem determine o enquadramento obrigatório noutro regime de proteção social que cubra a totalidade das eventualidades abrangidas pelo Regime dos Trabalhadores Independentes; o valor da remuneração mensal média considerada para o outro regime de proteção social seja igual ou superior a 1 vez o valor do IAS (443,20€, valor em 2022), o qual é verificado da seguinte forma: nos casos de enquadramento no Regime Geral (TCO ou MOE), oficiosamente por recurso às remunerações registadas no Sistema de Informação da Segurança Social; nos casos de enquadramento noutro sistema de proteção social (por exemplo, Caixa Geral de Aposentações), mediante comprovativo da remuneração mensal que deve acompanhar o requerimento do interessado.

Os Trabalhadores Independentes estão igualmente isentos quando sejam simultaneamente pensionistas de invalidez ou de velhice de regimes de proteção social, nacionais ou estrangeiros, e a atividade profissional seja legalmente cumulável com as respetivas pensões. Quando sejam simultaneamente titulares de pensão resultante da verificação de risco profissional que sofram de incapacidade para o trabalho igual ou superior a 70%.⁸⁵

⁸⁵ Vide art.º 157.º, n.º 1 do CRC - Os trabalhadores independentes estão isentos da obrigação de contribuir: a) Relativamente ao rendimento relevante mensal médio apurado trimestral ou anualmente, consoante os casos, de montante inferior a quatro vezes o valor do IAS, quando acumulem atividade independente com atividade profissional por conta de outrem, desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições: (Redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) i) O exercício da atividade independente e a outra atividade sejam prestados a entidades empregadoras distintas e que não tenham entre si uma relação de domínio ou de grupo; (Redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) ii) O exercício de atividade por conta de outrem determine o enquadramento obrigatório noutro regime de proteção social que cubra a totalidade das eventualidades abrangidas pelo regime dos trabalhadores independentes; iii) O valor da remuneração mensal média considerada para o outro regime de proteção social seja igual ou superior a 1 vez o valor do IAS. (Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro) b) Quando seja simultaneamente

b) Direito de isenção

“Os trabalhadores independentes poderão estar isentos quando, em janeiro do ano seguinte àquele a que corresponde, se tenha verificado a obrigação do pagamento de contribuições durante o ano anterior pelo valor mínimo, por se ter verificado a inexistência de rendimentos ou o valor das contribuições devidas por força do rendimento relevante apurado seja inferior a 20,00€.⁸⁶

De notar, que a eficácia deste direito de isenção poderá estar dependente da verificação de certas situações que a determinem a sua atribuição, do reconhecimento oficioso, da apresentação de requerimento e/ou do início do recebimento da pensão.⁸⁷

Os Trabalhadores Independentes podem requerer, nos momentos declarativos (janeiro, abril, julho e outubro), na declaração trimestral, a antecipação do enquadramento, em data anterior ao 12.º mês posterior ao do início de atividade, produzindo efeitos no 1.º dia do mês seguinte ao da apresentação da declaração trimestral.⁸⁸

De acordo com, o n.º 1 do art.º 137.º do CRC, o exercício cumulativo de atividade independente e de outra atividade profissional abrangida por diferente regime obrigatório de proteção social não afasta o enquadramento obrigatório no regime dos trabalhadores independentes, sem prejuízo do reconhecimento do direito à isenção da obrigação de contribuir.

pensionista de invalidez ou de velhice de regimes de proteção social, nacionais ou estrangeiros, e a atividade profissional seja legalmente cumulável com as respetivas pensões. c) Quando seja simultaneamente titular de pensão resultante da verificação de risco profissional que sofra de incapacidade para o trabalho igual ou superior a 70%. d) Quando, em janeiro do ano seguinte àquele a que corresponde, se tenha verificado a obrigação do pagamento de contribuições durante o ano anterior nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 163.º e enquanto se mantiverem as condições que determinaram a sua aplicação. (Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro) 2 - O reconhecimento da isenção, prevista no número anterior, é oficioso sempre que as condições que a determinam sejam do conhecimento direto da instituição de segurança social competente, dependendo da apresentação de requerimento do interessado nos demais casos.

⁸⁶ <https://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>

⁸⁷ <https://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>

⁸⁸ <https://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

No entanto, como veremos no capítulo sobre a CPAS, caso os advogados e solicitadores pretendam acumular o exercício da advocacia ou solicitadoria com uma outra atividade ou no caso de exercerem a advocacia ou solicitadoria no âmbito de uma relação de trabalho subordinado, para além de estarem obrigatoriamente enquadrados em vários sistemas de proteção social, ficam vinculados ao pagamento das correspondentes contribuições para os sistemas em que sejam enquadrados.

“O regime dos trabalhadores independentes⁵ sofreu alterações marcantes com o novo código contributivo, entre elas, a previsão de um regime único alargado que inclui a proteção dos trabalhadores na eventualidade de doença, a convergência com a tributação dos rendimentos da base de incidência da taxa contributiva, na procura de uma maior aproximação desta às remunerações reais dos trabalhadores independentes e a “partilha” dos encargos sociais entre os trabalhadores independentes prestadores de serviços e as entidades adquirentes dos mesmos, nos casos de forte concentração de aquisição de serviços por parte destas. Assim sendo, com a entrada em vigor do novo código contributivo os trabalhadores independentes passam a estar abrangidos por um regime único com um leque de proteção mais alargado que inclui as eventualidades de doença, parentalidade, invalidez, doença profissional, velhice e morte.

Anteriormente à reforma deste regime⁶ os trabalhadores independentes podiam optar por um regime base obrigatório ou por um regime alargado – facultativo, a que correspondiam as taxas contributivas de 25,4% e 32% respetivamente. No regime base, estavam cobertas a parentalidade, invalidez, velhice e morte; já o regime alargado incluía a cobertura no caso de doença, doença profissional e encargos familiares.

Quanto à base de incidência contributiva, esta mantém a natureza convencional, sendo o enquadramento efetuado por escalões, fixados entre uma e doze vezes o valor dos indexantes sociais e sendo definido por referência ao rendimento relevante do trabalhador independente.”⁸⁹

⁸⁹ Op. cit. p. 74, CAMPOS, Joana, Revista Eletrónica de Direito: “Trabalhadores independentes: estudo das implicações do conceito de entidade contratante no pagamento de contribuições à segurança social”, FEVEREIRO 2018 – N.º 1 (V. 15)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

c) Incidência contributiva

A incidência contributiva tem por base o rendimento relevante⁹⁰ auferido nos três últimos meses imediatamente anteriores ao mês da declaração trimestral, da seguinte forma: 70% do montante global da prestação de serviços ou 20% dos rendimentos resultantes da venda e/ou produção de bens, sendo-lhes aplicada uma taxa contributiva de 21,4%.⁹¹

Apilles J.B. Conceição defende que: “Para efeitos de determinação do rendimento relevante nunca são considerados os rendimentos: - obtidos com a produção de electricidade para autoconsumo ou através de unidades de pequena produção a partir de energias renováveis; - obtidos em resultado da celebração de contratos de arrendamento e de arrendamento urbano para alojamento local.

Podem ser considerados por opção os seguintes rendimentos: subvenções ou subsídios ao investimento; provenientes de mais-valias; rendimentos provenientes da propriedade intelectual ou industrial.

O rendimento relevante do trabalhador independente abrangido pelo regime da contabilidade organizada, previsto no CIRS, corresponde ao duodécimo do lucro tributável apurado no ano civil imediatamente anterior.

O rendimento é apurado pela segurança social com base nos valores declarados para efeitos fiscais e a base da incidência contributiva é fixada anualmente em Outubro e produz efeitos nos 12 meses seguintes.”⁹²

A base de incidência contributiva mínima é reduzida de 1,5 vezes o indexante de apoios sociais para uma vez o IAS. Esta alteração justifica-se porque, por um lado o rendimento relevante para a determinação da base de incidência contributiva a considerar passa a ser, no caso de prestação de serviços, 70% do valor dos serviços prestados e, no caso dos produtores e comerciantes, 20% dos bens vendidos e, por outro lado, porque o escalão para o cálculo das contribuições passa a ser determinado em função desse rendimento, deixando de ser determinado sem qualquer relação com os rendimentos auferidos pelo trabalhador.

⁹⁰ Cfr. art.º 162.º do CRC

⁹¹ Cfr. art.º 168.º do CRC

⁹² Op. cit. p. 216, Apilles J.B. Conceição

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Estes mecanismos aplicam-se a todos os trabalhadores independentes incluindo os produtores agrícolas. Com o objetivo de incentivar relações laborais estáveis e, simultaneamente desincentivar a precariedade, cometem-se cinco pontos percentuais da referida taxa contributiva dos trabalhadores independentes que sejam considerados prestadores de serviços, às entidades contratantes desses mesmos serviços. (...) Ainda no que respeita à taxa contributiva dos trabalhadores independentes procede-se à sua adequação ao custo técnico das eventualidades protegidas e ainda à integração da eventualidade doença no âmbito material de todos os trabalhadores independentes.”⁹³

d) Trabalhadores economicamente dependentes e entidades contratantes

Conceitos previstos na al. b) do art.º 10.º e art.º 140.º do CRC.

O âmbito pessoal do conceito de entidades contratantes pode englobar pessoas coletivas, incluindo órgãos e serviços da Administração Pública, como pessoas singulares com atividade empresarial, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam, que no mesmo ano civil tenha beneficiado de mais de 50% do valor total da atividade de um ou mais trabalhadores independentes.

O enquadramento pela Segurança Social é feito através dos valores dos serviços prestados e declarados pelo trabalhador independente na declaração anual, servindo os montantes declarados como base de incidência contributiva da contribuição a ser paga pela entidade contratante.⁹⁴

A qualidade de entidade contratante é apurada apenas relativamente aos trabalhadores independentes que se encontrem sujeitos ao cumprimento da obrigação de contribuir e tenham um rendimento anual obtido com prestação de serviços igual ou superior a seis vezes o valor do IAS.

Considera-se como prestada à mesma entidade contratante os serviços prestados a empresas do mesmo agrupamento empresarial.⁹⁵

⁹³ Op. cit. p. 72-73, Joana Campos

⁹⁴ Cfr. art.º 167.º do CRC

⁹⁵ https://www.seg-social.pt/documents/10152/5896679/2034_entidades_contratantes/f7b1e0ce-bf6e-43bd-95a4-bf88b7345c6f

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

São igualmente consideradas entidades contratantes as pessoas singulares que tenham atividade empresarial, isto é, empresários em nome individual e trabalhadores independentes, quando, no mesmo ano civil, também recebam 80%, ou mais, da atividade prestada por cada trabalhador independente que lhes preste atividade.

“Esta percentagem de 80% é aferida em função do valor total da atividade exercida pelo trabalhador independente, durante o ano, ao serviço de todas as entidades para quem trabalhou, qualquer que seja a sua natureza, sejam entidades empresariais ou não.

Da leitura do artigo 140.º conjugada com o artigo 152.º decorre que a qualificação de entidade contratante reporta-se ao valor total da atividade exercida pelo trabalhador independente, ou seja, entendemos que os 80% terão de ser referidos ao valor total da atividade e não apenas ao valor dos serviços prestados a entidades com atividade empresarial.”⁹⁶

A obrigação contributiva das entidades contratantes surge com o apuramento oficioso da Segurança Social, em que os montantes declarados, na declaração anual, são a base para o cálculo da correspondente contribuição a ser paga pela entidade contratante.

“O montante da contribuição a pagar pelas entidades contratantes é calculado por aplicação das seguintes taxas ao valor total dos serviços que lhe foram prestados por cada trabalhador independente economicamente dependente no ano civil a que respeitam:

Para rendimentos declarados no Ano 2018 e seguintes: ▪ 10%, nas situações em que a dependência económica é superior a 80%; ▪ 7%, nas restantes situações (dependência económica superior a 50% e igual ou inferior a 80%).

Para rendimentos declarados anteriores ao Ano 2018: ▪ 5%, nas situações de dependência económica de pelo menos 80%.”⁹⁷

⁹⁶ Op. cit. p.78 Joana Campos

⁹⁷ [f7b1e0ce-bf6e-43bd-95a4-bf88b7345c6f \(seg-social.pt\)](https://www.seg-social.pt/f7b1e0ce-bf6e-43bd-95a4-bf88b7345c6f)

5. Caixa da Previdência dos Advogados e Solicitadores

a) O atual Regime da CPAS

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores - CPAS, foi constituída pelo Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, sendo reconhecida pelo artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, como uma instituição de previdência autónoma, com um regime jurídico próprio e gestão privativa.

O Decreto-Lei n.º 119/2015 de 29 de junho (DR 1.ª Série, n.º 124, de 29/06), atualizado pelo Decreto-Lei n.º 116/2018 de 21 de dezembro (DR 1.ª Série, n.º 246, de 21/12) é o atual Regulamento da CPAS - RCPAS.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º do RCPAS, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privativa, tendo como fins a previdência e a proteção social dos seus beneficiários - Advogados e Solicitadores.

A CPAS pode ser enquadrada como um regime de seguro obrigatório de proteção social de cariz bismarkiano-laboralista, caracterizado por traços assistencialistas. É considerada como uma instituição de previdência social de segunda categoria, o que significa que é qualificada meramente como Caixa de Reforma ou de Previdência.⁹⁸ Quanto à sua natureza jurídica, assume-se como sendo uma pessoa coletiva de direito público, sendo diferente da Ordem dos Advogados (O.A.) e da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (O.S.A.E).⁹⁹

“Com efeito, a CPAS é um sistema – para além do clássico esquema do Seguro social laborista-*bismarckiano*– marcadamente assistencial. Refletindo-se esse cunho claramente em diversos momentos, contributivos e prestacionais do Regulamento, contrariamente ao regime previdencial (que de previdencial pouco mais conserva para além da denominação) aplicável aos trabalhadores independentes.

⁹⁸ Assim *vide* BASE I da Lei n.º 1.884 de 16 de março de 1935

⁹⁹ Acórdão do Tribunal de Conflitos de 2018-02-01 (Processo n.º 044/17) e Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 2018-01-16 (Processo n.º 6611/17.8T8CBR.C2)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Destarte, um sistema de matriz assistencialista consubstancia-se num modelo de proteção social que tem como objetivo fundamental a proteção das situações de carência ou necessidade, isto é, visa garantir recursos para os cidadãos e suas famílias viverem de acordo com um *standard* mínimo de rendimentos que possibilite padrões de vida mínimos em termos de dignidade humana e não, necessariamente, um sistema conferidor de elevados níveis prestacionais ou de proteção social. Ora, não é estranho, portanto, que contrariamente ao Regime dos Trabalhadores Independentes (RTI)[5] o RCPAS aparte uma importante secção do seu articulado (Secção VI) à Assistência. Esta “*assistência*” não se prende com uma qualquer prestação de seguro social – lógica contributiva de substituição de rendimentos perdidos -, mas uma conceção própria de proteção social que radica na ideia de estado de necessidade do interessado operacionalizada via provas de recursos – *means tested* – dos seus requerentes.”¹⁰⁰

Para Ilídio Neves, o regime da CPAS caracteriza-se por ser um “regime especial aplicado a advogados e solicitadores” - caixa de pensões de reformas – exclusivamente aplicado a uma determinada categoria de trabalhadores independentes: “a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores “gere um verdadeiro regime de segurança social de trabalhadores independentes, embora de natureza especial.” O que significa, que Ilídio Neves adota a perspectiva clássica do exercício das atividades profissionais em causa – profissão liberal, que como veremos mais à frente se revela uma visão bastante redutora para o que de facto ocorre atualmente com estes profissionais.¹⁰¹

“Parece não haver dúvidas de que estamos no caso perante um verdadeiro regime de segurança social, embora de natureza especial, a confirmar a convicção, já salientada noutro momento, de que a Lei de Bases não impede a existência destes regimes (...) Trata-se basicamente de uma caixa de reformas, que visa cobrir as eventualidades de velhice, invalidez e morte; no entanto, este esquema de benefícios, de base actuarial, é completado

¹⁰⁰ <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/>

¹⁰¹ NEVES, Ilídio das (2001), Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social, apud Antunes, Cátia, ANTUNES, Cátia Vanessa Candeias - A natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores p. 45, disponível em <http://hdl.handle.net/10451/52538>

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

com uma importante acção de assistência, o que contribui para dar à instituição características mistas (previdenciais e assistenciais)”¹⁰²

“O regime de previdência da CPAS é de repartição intergeracional, ou seja, a geração atual encontra-se a pagar as pensões da geração passada, esperando-se que também a geração vindoura assuma o pagamento dos atuais contribuintes.”¹⁰³

Nos termos do nº 2 do art.º 2 do RCPAS, em matéria de organização e cadastro, a Caixa colabora estreitamente com a Ordem dos Advogados e com a Câmara dos Solicitadores e Agentes de Execução, podendo com estas instituições estabelecer acordos para a realização de serviços de interesse comum.

Compete à CPAS, conforme vertido no art.º 3º do RCPAS, as seguintes finalidades: n.º 1, conceder pensões de reforma e subsídios por invalidez aos seus beneficiários; n.º 2, conceder subsídios por morte e de sobrevivência aos familiares dos seus beneficiários e outros géneros de subsídios e, ainda, n.º 3, promover a celebração, com instituições de seguro, de contratos de grupo, com vista à cobertura de riscos dos seus beneficiários.

Conforme resulta da conjugação do art.º 4º da Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro - Estatutos da Ordem dos Advogados (E.O.A.) e do art.º 5º Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro – Estatuto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (E.O.S.A.E.), a segurança social dos advogados e dos solicitadores é assegurada pela caixa de previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis – âmbito subjetivo.

Os beneficiários da CPAS, cfr. nº 1 e nº 2 do art.º 28º do RCPAS, são divididos em três categorias: beneficiários ordinários, beneficiários extraordinários e beneficiários honorários.

Nos termos do nº 1, do art.º 29.º do RCPAS, são inscritos obrigatoriamente como beneficiários ordinários todos os advogados e advogados estagiários inscritos na Ordem dos

¹⁰² Op. cit., p. 775, Ilídio das Neves (1996).

¹⁰³ Cit. p. 3 do “Relatório de Sustentabilidade da CPAS”, de 31 de dezembro de 2019, AON – PORTUGAL”, disponível em https://cpas.org.pt/Data/Sites/1/media/Relatorio_de_Sustentabilidade_2019.pdf

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Advogados e todos os associados e associados estagiários inscritos na Câmara dos Solicitadores.

É necessário ter em consideração que, cfr. nº 3 do art.º 79º do RCPAS, atualmente, os estagiários serão contribuintes facultativos, uma vez que estão dispensados da obrigação do pagamento de contribuições durante todo o período de estágio, podendo, voluntariamente, iniciar o pagamento de contribuições em qualquer altura do estágio e beneficiar da proteção social assegurada pela Caixa.

Ao contrário, do que ocorre com os demais trabalhadores, o pagamento das contribuições para a CPAS constitui uma obrigação pessoal, no que tange ao cumprimento dos requisitos necessários para o acesso às categorias profissionais em causa, designadamente: o decurso do período de estágio, a prestação de provas para agregação e a posterior inscrição respetivamente na O.A ou na O.S.A.E. Não resultando da capacidade contributiva dos advogados e solicitadores, isto é, do exercício efetivo da profissão e do rendimento realmente auferido, tendo por base uma contribuição mínima.

Conforme vertido no n.º 2 do art.º 29.º do RCPAS, equipara-se a um mero ato administrativo, constituindo-se com a mera inscrição na Caixa contando-se, para todos os efeitos, a partir do primeiro dia do mês seguinte àquele em que se verifique a inscrição na respetiva associação pública profissional, e que mantém o carácter corporativista, tão característico do Estado Novo. Não havendo qualquer período de isenção ou dispensa do pagamento de contribuições, após a inscrição definitiva em qualquer uma das ordens profissionais. De referir, que contrariamente ao que ocorre no sistema de proteção social brasileiro no que diz respeito às sociedades de advogados legalmente constituídas que, como veremos, pagam uma quotização tendo em conta o montante de honorários pagos aos advogados associados, a CPAS não sujeita as sociedades de advogados ou de solicitadores a qualquer alíquota ou quotização referente aos valores pecuniários pagos aos sócios e associados destas sociedades profissionais.

Segundo Cláudio Cardoso: “as contribuições sociais enquanto figura jus-tributária a meio caminho entre a taxa e o imposto, ora laborando sobre matriz da equivalência pelo

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

benefício, ora subordinando a sua atividade aos fins e critérios da capacidade contributiva. Diametralmente, o regime da CPAS preservou, em larga medida, a matriz oitocentista bismarkiana do seguro social, entre nós tardiamente introduzida pela Previdência Social do Estado Novo²². Com efeito, este sistema privativo permanece reduto impermeável a quaisquer considerações da *new welfare state economics*²³, de solidariedade laboral, diferenciação positiva, promoção da igualdade ou capacidade contributiva. Aliás, como veremos, o sistema de tributação da CPAS nem numa ótica de tributação proporcional é considerado, consubstanciando-se num tributo de quota fixa, cuja definição da taxa contributiva reconduz-se tendencialmente à tecnologia do risco, de acordo com a probabilidade da ocorrência dos riscos e eventualidades tipificadas: é a técnica atuarial.”¹⁰⁴

Recai sobre os órgãos competentes da O.A e da O.S.A.E, nos termos do art.º 37.º do RCPAS, o dever de comunicarem à direção da Caixa, no prazo de 10 dias, as situações relativas à inscrição, suspensão, levantamento da suspensão, cancelamento e reinscrição dos seus associados e associados estagiários - dever de comunicação.

“Repare-se que, aqui o facto constitutivo da relação jurídica contributiva com a CPAS subsume-se ao ato administrativo do advogado/solicitador na respetiva Ordem profissional, independentemente do exercício económico da atividade, como sucede no âmbito do RGTI nos termos do art.º 143.º CRC e 112, n.º 1 CIRS.

Destarte, denota-se a superior influência da técnica seguradora sobre o sistema de incidência pessoal da CPAS, ao determinar-se, como facto constitutivo da vinculação ao regime e da obrigação contributiva, a inscrição numa corporação profissional, face ao modelo de incidência e vinculação do RGIT que é tributário, em boa parte, do modelo de incidência pessoal do IRS11.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cláudio Cardoso, “A Segurança Social dos trabalhadores independentes e dos advogados e dos solicitadores - Algumas reflexões”, in *Segurança social: sistema proteção solidariedade e sustentabilidade*, Coordenação De Jorge Campino, Nuno Monteiro Amaro, Suzana Fernandes Da Costa, Lisboa (2021), AAFDL EDITORA, 1.ª Reimpressão, janeiro 2021, ISBN: 978-972-629-576-1 PP. 460 – 461

¹⁰⁵ Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from <vbk://9789894000389>

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Porém, há uma clara evolução do exercício da advocacia e da solicitadoria, tendo estas deixado de ser caracterizadas exclusivamente como profissões liberais ou pelo contrato de mandato, sendo que atualmente é admitido que o exercício das funções de advogado/solicitador possa assumir diversas modalidades, a «saber: pelo contrato de tarefa, caracterizado pela execução de prestação de serviços única, específica e isolada; pelo contrato de avença, que pressupõe o exercício de funções de forma continuada e cuja contraprestação é certa e determinada, sendo este montante pecuniário previamente fixado pelo plano de carreira em vigor na sociedade, que determina as categorias e os critérios de progressão¹⁰⁶; pelo contrato de trabalho e/ou contrato de estágio e pelo sistema de acesso ao direito.

“O contrato de mandato é apenas um dos tipos de contrato em que assenta a prestação de serviços por advogado, podendo ainda a actividade de advocacia ter por base o contrato de trabalho e o contrato de prestação de serviços; quando este seja de natureza continuada e com remuneração fixa, assume a tipologia de contrato de avença; pode ainda a actividade resultar de acto administrativo ou jurisdicional por nomeação oficiosa.”¹⁰⁷

Tanto os E.O.A. como os E.O.S.A.E., conforme é estipulado respetivamente no art.º 73.º e no art.º 103.º, reconhecem, por um lado, que o exercício das referidas atividades profissionais em causa pode decorrer no âmbito de uma relação de subordinação jurídica, permanecendo o advogado ou solicitador titular do contrato de trabalho vinculado às disposições do estatuto da associação profissional de que seja parte. Esta relação jurídica pode ser titulada, conforme disposto no n.º 3 do art.º 83.º do E.O.A. e do n.º 3 do art.º 102 do E.O.S.A.E., por vínculo de emprego público ou contrato com qualquer entidade ou

¹⁰⁶ Assim *vide* art.º 215 do E.O.A.

¹⁰⁷ <https://ebooks.almedina.net/reader/books/9789724092829/pageid/93> P. 94

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

serviço de natureza pública ou que prossigam finalidades de interesse público, quando prestada em regime de subordinação e em exclusividade.

Por outro lado, as mencionadas atividades profissionais podem decorrer no âmbito do que se designa contrato de avença, que pressupõe uma certa continuidade na prestação de serviços a uma mesma entidade, designadamente sociedades de advogados, estando os rendimentos fixados em tabelas de honorários fixadas pelas sociedades de advogados/solicitadores beneficiárias da prestação de serviços. Aqui chegados, podemos afirmar que a alguns dos advogados e solicitadores, com poucos anos de inscrição na O.A./O.S.A.E., poderia ser aplicado, analogicamente, o conceito de trabalhadores independentes economicamente dependentes uma vez que, no mesmo ano civil a mesma entidade beneficia de mais de 50% da sua atividade prestada a apenas uma entidade.

Porém, nos termos do n.º 1 do art.º 31.º da RCPAS, manter-se-á obrigatória a inscrição na Caixa, nos casos de vinculação simultânea a outro regime de inscrição obrigatória ou facultativa, subsistindo as respetivas situações autonomizadas. O que se traduzirá numa - dupla contribuição - para vários sistemas de proteção social, tanto na situação de exercício exclusivo da advocacia ou solicitadoria titulada por contrato de trabalho, como no caso de acumulação da advocacia ou solicitadoria com o exercício de outra atividade profissional.

De acordo com o n.º 1 do art.º 139º CRC, são excluídos do âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes: a) Os advogados e os solicitadores que, em função do exercício da sua atividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respetiva Caixa de Previdência, mesmo quando a atividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 133.º.

“Ora os rendimentos percecionados no exercício da advocacia/solicitadoria são enquadráveis na categoria B do IRS ao abrigo do art.º 3.º n.º 1 al. b) do respetivo código, sejam auferidos a título individual ou societário. (...) De sublinhar que esta exclusão é meramente relativa, porquanto se resume a uma delimitação subjetiva relativa respeitante

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

apenas aos rendimentos produzidos e não aos demais rendimentos de distinta proveniência daqueles profissionais.”¹⁰⁸

Assim sendo, podemos afirmar que estes profissionais somente estarão excluídos do regime dos trabalhadores independentes ou do regime dos trabalhadores dependentes, via de regra, quando exerçam a advocacia ou solicitadoria em regime de exclusividade e enquanto profissionais liberais e/ou avançados. De notar que, caso estejamos diante de um contrato de trabalho a dupla participação para os dois sistemas de proteção social é concretizada apenas pelo pagamento das contribuições sociais do beneficiário, não estando o empregador, independentemente de ser uma entidade pública, sociedade de advogados ou empresa, sujeito a qualquer quotização para a CPAS.¹⁰⁹

No que concerne às entidades públicas, nos termos do disposto art.º 11.º do CPTA e do art.º 18.º da LTFP, há possibilidade de serem representadas em juízo por advogado ou solicitador, podendo estes últimos fazer parte do quadro de pessoal das primeiras, dado que o exercício de determinadas funções públicas pode estar condicionado à titularidade de título profissional. No que se relaciona com os encargos devidos pelos advogados ou solicitadores às respetivas associações profissionais e à CPAS, cfr. art.º 159.º da LTFP, as entidades públicas estão legalmente impedidas de ressarcir os referidos encargos, pelo facto de estes não se inserirem no conceito de suplementos remuneratórios, criados exclusivamente por lei, e da concretização de despesa pública carecer de enquadramento legal.

Quanto às entidades privadas (sociedades de advogados e empresas) vigora a autonomia de vontade das partes, pois a sua despesa não está restringida a nenhum enquadramento legal, podendo resultar do plano de carreira ou do contrato de trabalho celebrado que as quotizações para com a CPAS serão ressarcidas pela entidade. Nesta circunstância, o montante pecuniário atribuído como prestação regular e periódica, nos termos do n.º 2, do art.º 258.º do Código de Trabalho, integrado como fazendo parte da retribuição do

¹⁰⁸ CARDOSO, Cláudio “A segurança social dos trabalhadores independentes e dos advogados e solicitadores – Algumas reflexões” – Segurança Social: Sistema, Proteção, Solidariedade e Sustentabilidade, cit. p. 456

¹⁰⁹ Vide Comentário ao n.º 1, al. a) do art.º 138.º do Código dos Regimes Contributivos Anotado e Comentado (2022), p. 381

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

advogado ou solicitador, estando sujeita a retenção na fonte em sede de IRS. Todavia, o advogado/solicitador poderá beneficiar das deduções previstas no n.º 2, art.º 25.º do CIRS.¹¹⁰

“Encontram-se pessoalmente abrangidos pela CPAS, na qualidade de beneficiários ordinários, todos os advogados e advogados estagiários inscritos na OA e associados e associados estagiários inscritos na OSAE (solicitadores, solicitadores estagiários e agentes de execução). A este respeito importa sublinhar que, na esteira do antigo RCPAS, a vinculação pessoal à CPAS subsiste ainda que o beneficiário se encontre obrigatória ou facultativamente vinculado a outro regime de proteção social, mantendo-se as respetivas obrigações e carreiras contributivas paralelamente autonomizadas e cumulação de benefícios. Conforme dar-se-á melhor nota, a interseção desta disposição regulamentar com o estatuído no RTI é reprodutora de situações de dupla obrigação contributiva o que, não sendo um problema da exclusiva responsabilidade do RCPAS – antes radica na deficiente articulação entre os dois sistemas - representa uma superior oneração para os beneficiários da CPAS que, por exemplo, cumulem a atividade de advocacia/solicitadoria com outra atividade independente e/ou trabalho por conta de outrem, na medida em que não se encontram instituídos mecanismos de isenção para estas situações, agravado pelo facto das bases de incidência contributiva da CPAS assentarem em valores convencionais que, por sua vez, não deixam de reconduzir-se a um *terminum comparationis* com tributos de quota fixa.”¹¹¹

Tal dupla contribuição não sucederia se os advogados, solicitadores e agentes de execução, fossem integrados no Regime Geral de Proteção Social do Estado, na circunstância, independentemente de exercerem a sua atividade no âmbito de relação de subordinação jurídica ou de prosseguirem em regime de acumulação e simultaneamente o exercício da advocacia ou solicitadoria com o desempenho de outras atividades profissionais. De

¹¹⁰ Vide: Parecer da Comissão de Coordenação do Norte, n.º: INF_DSAJAL_TR_9540/2019, de 22/10/2019.

¹¹¹ Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from vbk://9789894000389, P.P 36 - 37

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

mencionar ainda que, na situação do indivíduo que pratique a advocacia/solicitadoria exclusivamente enquanto profissional liberal ou em regime de contrato de avença, este profissional também poderia integrar a Segurança Social, nomeadamente o Regime de Trabalhadores Independentes - RTI. Tal permitiria aumentar o número de contribuintes do Regime de Proteção Social Estadual; zelar pela igualdade e proporcionalidade entre as várias categorias profissionais e garantir um mínimo de proteção social perante as crises socioeconómicas que venham a surgir no futuro; acabar com a obrigatoriedade de inscrição na CPAS, deixando esta de ter o carácter bismarkiano e poder passar a integrar um esquema de seguro facultativo de proteção complementar, que poderia manter a sua matriz laboralista-assistencialista, em que os potenciais beneficiários poderiam optar pelo escalão contributivo, correspondendo este último, ao tipo de serviço assistencialista que os primeiros estavam dispostos a aderir, conforme como veremos que ocorre no OAB-PREV., “Destarte, comparativamente ao que sucede no RTI, o advogado ou solicitador que exerça simultânea ou exclusivamente a sua atividade ao abrigo de uma relação laboral, encontrar-se-á vinculado a ambos os regimes e adstrito a uma dupla obrigação contributiva, uma vez que inexistem mecanismos de isenção para estas situações. (...) Esta dupla obrigação contributiva não sucederia no caso de inclusão dos advogados e solicitadores no RGSS pois, ainda que subsistisse o seu enquadramento obrigatório no RTI, encontrar-se-iam isentos de contribuir para este regime se, e na medida em que, não auferissem pela atividade independente (advocacia/solicitadoria) um rendimento mensal médio bruto superior a € 1.755,2419 (rendimento relevante apurado trimestral ou anualmente igual a 4 vezes o valor do IAS)²⁰. Encontrando-se sujeito a obrigação contributiva pelo RTI somente pelos rendimentos excedentes sobre aquele limite.¹¹²

¹¹² Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from vbk://9789894000389, P. 38-39

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Acresce que, em ambos os estatutos profissionais, estão previstas situações de acumulação de funções que constituem um regime de exceção, permitindo o exercício simultâneo da advocacia e solicitação com outras atividades profissionais.¹¹³

No entanto, do contrato de trabalho que estes profissionais celebrem não pode resultar uma qualquer limitação aos seus deveres deontológicos, nomeadamente à sua isenção e independência técnica perante o empregador, cabendo às respetivas ordens o controlo e verificação das cláusulas contratuais.¹¹⁴

No que toca ao período de estágio de acesso às referidas atividades económicas, podemos aplicar, por analogia, o regime da subordinação jurídica o que fundamenta a possibilidade de implementação do recurso aos estágios profissionais financiados pelo Estado, nomeadamente através dos Estágios do Instituto de Emprego e Formação Profissional, o que significa uma redução do número de estágios não remunerados e um apaziguar dos encargos excessivos exigidos pela frequência do tirocínio.

A Portaria n.º 149.º-B/2014, de 24 de julho, procedeu à alteração do artigo 1.º, da Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho, consagrando expressamente a possibilidade de acesso aos estágios profissionais nas profissões reguladas, e deixando às Associações Públicas Profissionais a possibilidade de admitirem esse acesso, cabendo à O.A. e à O.S.A.E. determinarem em que circunstâncias os estágios financiados pelo Estado são admissíveis.

Acresce que, o recurso ao contrato de estágio profissional financiado pelo Estado será equiparado ao contrato de trabalho por conta de outrem e considerado uma medida ativa de emprego, uma vez que, nos termos do n.º 1 e n.º 2, do art.º 16º da Portaria n.º 331-A/2021 de 31 de dezembro, compete à entidade promotora – patrono – o pagamento das contribuições para a Segurança Social sendo também passíveis de tributação em sede de IRS.

Embora, o contrato de estágio seja possível no âmbito do acesso à O.A., em 2016, dos 4 mil advogados-estagiários inscritos apenas 10% recebiam uma compensação pecuniária pelo

¹¹³ Assim *vide* n.º 92 do art.º 82.º do E.O.A. e n.º 2 do art.º 102.º do E.O.S.A.E.

¹¹⁴ Assim *vide* n.º 1 do art.º 73.º do E.O.A.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

trabalho prestado (bolsa de estágio, avença, prestação do acesso ao direito, ou repartição de honorários). Quatro anos volvidos (2020) não houve qualquer tipo de alteração a esta situação, uma vez que entre nós, para estes jovens profissionais, parece vigorar o princípio da liberdade de compensação, que os seus patronos podem decidir se os seus estagiários devem ou não devem ser compensados pela sua colaboração durante todo e/ou parte do seu tirocínio (cerca de 18 meses).

A retribuição a ser atribuída ao estagiário poderá consistir: na repartição de honorários, ficando sujeito a um rendimento variável e imprevisível; no enquadramento do estagiário no regime de contrato de avença, sendo o estagiário integrado na tabela remuneratória previamente fixada pelo local onde decorre o estágio; no recurso ao financiamento público – contrato de estágio - estando o montante pecuniário adstrito ao nível de habilitação académica que o estagiário detenha, correspondendo no mínimo à licenciatura (nível 6 QNQ), a que é aplicado atualmente o valor de 2 IAS (886,40 €).¹¹⁵

A bolsa mensal de estágio, a refeição, o transporte e o seguro de acidentes de trabalho são parcialmente comparticipados pelo IEFP. O custo com a bolsa de estágio é comparticipado pelo IEFP em 80 % (i) quando a entidade promotora é pessoa coletiva de natureza privada sem fins lucrativos; (ii) estágios reconhecidos pelo IEFP como de interesse estratégico; (iii) no primeiro estágio desenvolvido por entidade promotora com 10 ou menos trabalhadores, referente à primeira candidatura à medida e desde que não tenha já obtido condições de apoio mais favoráveis noutra estágio financiado pelo IEFP. Nos restantes casos, o custo com as bolsas de estágio é comparticipado pelo IEFP, em 65% do respetivo valor.

No entanto, o certo é que tanto na circunstância de serem remunerados como não remunerados, terão de pagar 1.500,00 € à O.A. e 969,00€ à O.S.A.E, para a realização do seu tirocínio. O que não deixa de se traduzir numa restrição à liberdade de acesso e de escolha da profissão, bem como se traduzirá numa limitação ao princípio da independência, que ambas as ordens defendem que vigora em absoluto. O certo é que, na realidade, a maior parte destes jovens (recém-formados e sem experiência profissional) vêm-se

¹¹⁵ <https://iefponline.iefp.pt/IEFP/medida/estagioemprego/descEstagiosAtivarPT.jsp> (19/08/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

obrigados a recorrer aos seus familiares, ou a terem de acumular o período de colaboração com o escritório do seu patrono, que muitas vezes é igual e/ou superior a horário normal de trabalho, com o horário de trabalhos em regime de part-time, de forma a conseguirem fazer face a todos os encargos decorrentes do âmbito do seu estágio.

A taxa de inscrição não é algo que seja exclusivamente associado às ordens profissionais *in casu*, porém, os respetivos montantes pecuniários parecem comparativamente com outras ordens profissionais excessivos e completamente desproporcionais. Ao que devemos acrescentar que, quando concluído o seu tirocínio e feita a sua inscrição na respetiva ordem, estão reunidas as condições necessárias para serem obrigados a contribuir para a CPAS no mês imediatamente a seguir à sua inscrição.

De acordo com o n.º 1, art.º 47.º da CRP, todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade.

Por um lado, a liberdade de acesso e de exercício da profissão poderá ser limitada pela necessidade de aquisição de determinadas habilitações académicas, qualificação e capacidade técnica, não podendo de forma alguma ser restringida pela capacidade económico-financeira de um indivíduo. Por outro lado, teremos de ter em mente que estamos perante a formação de profissionais e de indivíduos que em última análise, permitem a concretização de direitos fundamentais, que se assumem como essenciais num Estado de Direito Democrático, designadamente para a garantia de acesso ao direito das pessoas mais carenciadas.

De notar que, o facto de se reconhecer a possibilidade de exercício de ambas as profissões em causa, no âmbito de uma relação de contrato de trabalho ou de contrato de estágio financiando, não afasta a vinculação de todos os advogados, solicitadores e estagiários às disposições estipuladas nos estatutos das respetivas ordens profissionais e na demais legislação complementar.

Aqui chegados, é premente olharmos para o regime de incompatibilidades e impedimentos, previstos nos estatutos destas Ordens, para conseguirmos perceber que esta dupla

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

contribuição para diversos sistemas de proteção social, se aplica tanto a profissionais com uma carreira mais estável como àqueles que estão no início da sua vida profissional.

Por outro lado, teremos de ter em consideração o facto de que a grande parte dos advogados e dos solicitadores e de alguns estagiários, serem titulares de um contrato de avença em regime de quase exclusividade, inseridos em categorias remuneratórias numa Sociedade de Advogados ou de estarem inscritos no regime de acesso ao direito.

Os beneficiários extraordinários, cfr. n.º 1 do art.º 36º, são os profissionais cuja inscrição esteja suspensa ou cancelada e que apresentem requerimento com a finalidade de manterem a sua inscrição. Podem, também, ser abrangidos os advogados/solicitadores de outras nacionalidades, bem como indivíduos que se dediquem às demais profissões jurídicas. Podemos afirmar que estes constituem uma espécie de regime de proteção social complementar, que conforme veremos mais à frente, tem associado um limite mínimo de contribuição, havendo apenas liberdade do indivíduo na sua adesão a este sistema.

Acresce que estes profissionais, tal como os restantes, contribuem com cerca de 23% de impostos diretos, designadamente em sede de IRS para o Regime de Proteção Social do Estado. Ademais, para o financiamento das receitas do Orçamento da Segurança temos estipulada a consignação de parte das receitas provenientes do pagamento do IVA que nomeadamente advogados e solicitadores entregam ao Estado. Conforme vertido na al. a) n.º 1 do art.º 1.º e al. a) n.º 1 do art.º 2.º do CIVA, estão sujeitas ao imposto sobre o valor acrescentado as transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal, sendo no caso em análise aplicada a taxa de 23% de imposto sobre o montante cobrado.¹¹⁶

“Entre as receitas fiscais consignadas tem particular importância a relativa ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) resultante do aumento da alíquota ou taxa normal desse imposto de 16% para 17% operada em 1994. Uma afectação da receita de IVA à segurança social que o n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, dever ser aumentada a partir de

¹¹⁶ Cfr. al. c), n.º 1 do art.º 18.º do CIVA

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

2003 e até que a totalidade das receitas fiscais consignadas representem 50% dos encargos com o subsistema de protecção às famílias e políticas activas de emprego e formação profissional. Consignação essa mantida pelo art.º 8 do Decreto-Lei n.º 367/2007.”¹¹⁷

Nestes termos, podemos considerar que direta ou indiretamente os advogados, solicitadores e agentes de execução como potenciais fontes de receitas da Segurança Social, quer quando sejam titulares de um contrato de trabalho ou contrato de estágio, quer quando acumulem enquanto profissionais independentes várias actividades económicas enquanto profissionais independentes ou mesmo quando atuem enquanto profissionais liberais e/ou avançados. Podemos ainda considerar, que o resultado líquido obtido pelo com o pagamento e cobrança de impostos assume a natureza jurídica de bem público, não se caracterizando pelo consumo rival e pelo princípio da exclusão, uma vez que o mencionado bem pode ter por finalidade a utilização em simultâneo por vários indivíduos. Como dissemos anteriormente, esta fonte de receita encontra-se consignada ao financiamento do sistema de protecção social e de cidadania, à concretização do princípio da solidariedade no plano nacional.¹¹⁸

Vemos assim afastados os argumentos avançados por Francisca Van Dunem sobre a questão do financiamento do Orçamento da Segurança Social, uma vez que, pelo menos os advogados e solicitadores “comparticipam” com o pagamento de impostos sobre o rendimento auferido, destinando-se a correspondente cobrança de impostos a ser transferida entre o Orçamento Geral do Estado para o Orçamento da Segurança Social.

Pelo que, podemos afirmar que a maioria dos advogados e solicitadores não contribui para o sistema público de protecção social com o pagamento direto das suas contribuições sociais.

“Porém, questionada pelos deputados na Comissão de Assuntos Constitucionais sobre possíveis alterações ao sistema, Francisca Van Dunem lembrou que os profissionais liberais que atualmente recebem apoios do Estado “estão a ser concedidos através da segurança

¹¹⁷ José Casalta Nabais e Matilde Lavouras, “O Financiamento da Segurança Social”, in *Segurança Social – Sistema, Protecção, Solidariedade e Sustentabilidade* (2020), cit. p. 199

¹¹⁸ Cfr. nº 1 e al. a), nº 2 do art.º 8.º da LBSS

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

social depois dos beneficiários terem participado no sistema” e isso “faz uma grande diferença”, o que não é o caso de advogados e solicitadores.”¹¹⁹

As fontes de financiamento da CPAS, cfr. o n.º 1 do art.º 84.º RCPAS, são as seguintes: contribuições pagas mensalmente pelos beneficiários, que constituem a fundamental base de autofinanciamento do RCPAS; o produto das sanções disciplinares pecuniárias aplicadas pela O.A e pela O.S.A.E; os juros e outros rendimentos dos valores e bens próprios; os subsídios, donativos, heranças ou legados estabelecidos a seu favor; as pensões e subsídios prescritos; e outros valores pagos ou entregues pelos beneficiários.

De notar, que as contribuições são, atualmente, calculadas pela aplicação da taxa de 24% a uma remuneração convencional, de entre vinte e seis escalões contributivos que têm como referência o indexante contributivo (IC) que, no corrente ano (2022), é de 590,69 €, ajustado por um fator de correção de menos 10%.¹²⁰ O indexante contributivo será atualizado em 1 de janeiro de cada ano, por aplicação do índice de preços ao consumidor (IPC), sem habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. até ao dia 1 de outubro do ano anterior, limitado ao valor mínimo de zero e ao valor máximo de cinco pontos percentuais.¹²¹

Sumariamente, nos termos do n.º 2 do art.º 80.º do RCPAS – regime mínimo contributivo - os estagiários serão inseridos no primeiro escalão, caso optem por iniciar as suas contribuições no período de estágio, tendo de contribuir com uma prestação de 31,90 €; os advogados e solicitadores durante o primeiro ano de inscrição na respetiva ordem, estarão sujeitos à obrigação contributiva correspondente ao 2º escalão (63,79 €); no período referente ao segundo ano da sua inscrição na respetiva ordem profissional estarão enquadrados no 3º escalão (95,69 €); durante o terceiro ano após a inscrição na respetiva ordem profissional, para os beneficiários extraordinários e, quando aplicável, para os beneficiários titulares de pensão de reforma a sua contribuição será inserida no 4º escalão

¹¹⁹ <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2020/04/29/van-dunem-admite-que-integracao-da-cpas-na-seguranca-social-pode-ser-estudada/>

¹²⁰ <https://www.cpas.org.pt/contribuicoes/escaloes-e-regras-contributivas/>

¹²¹ Cfr. artigos 79º, 79ª-A e 80º do RCPAS e Portaria 327/2021 de 30 de dezembro

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

(127,59 €) e, a partir do quarto ano e nos restantes casos, salvo se já tiver vigorado escalão superior no ano anterior, aplica-se o 5º escalão (255,18 €).¹²²

Teremos de ter em consideração que a alteração de escalão será efetuada de forma automática, tendo por base o ano de inscrição na correspondente ordem profissional, contando-se de forma continuada, não tendo qualquer influência os períodos em que a inscrição seja suspensa ou cancelada.

“No sistema contributivo na medida em que a obrigação contributiva encontra-se distribuída por escalões de remuneração convencionais abstratamente fixadas e opcionais a partir do 5.º escalão contributivo, sem concessões ao princípio da capacidade contributiva e ao princípio do rendimento real por um lado (todos são chamados a uma obrigação contributiva mínima quantitativamente igual, mas qualitativamente diferente), e, no sistema de seguro social, pela ausência de mecanismos de solidariedade intrageracional, ou seja, canais de redistribuição de rendimentos entre indivíduos de uma mesma geração. Contrariamente ao seu esquema de pensões, o sistema contributivo da CPAS não é considerado numa ótica de tributação proporcional, consubstanciando-se num tributo de quota fixa mínima, cuja definição da taxa contributiva reconduz-se primacialmente à tecnologia do risco, de acordo com a probabilidade da ocorrência dos riscos e eventualidades legalmente tipificadas: é a técnica atuarial.”¹²³

Porém, conforme o n.º 2 do art.º 32.º e o n.º 2 do art.º 34.º, ambos do RCPAS, os períodos de suspensão e de cancelamento determinam a interrupção da contagem do tempo de inscrição e da consequente emissão de contribuições, não sendo esse tempo contabilizado no âmbito da carreira contributiva dos beneficiários.

Ao contrário do que ocorre com o RTI, para a CPAS o enquadramento fiscal dos seus beneficiários não tem qualquer relevância para o cálculo das contribuições devidas, tendo este cálculo por base um rendimento presumido e a aplicação de uma contribuição mínima.

¹²² Cerca de 81% dos beneficiários ativos da CPAS estão enquadrados no 5º escalão.

¹²³ <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/> cit. p. 9

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“Não obstante, um sistema desta natureza é suscetível de reproduzir iniquidades contributivas, desde logo pela quase ausência de critérios de aderência da obrigação contributiva à capacidade económica individual e concreta dos seus beneficiários. De facto, neste quesito, o sistema contributivo da CPAS desvela-se quase arbitrário relativamente à capacidade contributiva dos seus associados. Por outro lado, o apuramento da obrigação contributiva neste regime não comporta uma fiscalidade proporcional assentando os respetivos escalões contributivos em remunerações convencionais, abstrata e autoritariamente fixadas *ex lege*, isto é, em tributos de quota fixa.”¹²⁴

Assim sendo, a existência de um regime como o da CPAS, caracterizado por ser eminentemente corporativista e autocrático, dada a evolução do exercício das mencionadas profissões que, independentemente da forma como a advocacia e a solicitadoria são exercidas, os seus associados estão necessariamente vinculados aos Estatutos e controlados pelas respetivas ordens profissionais, destas profissões assumirem perante a comunidade uma função social, designadamente pela circunstância de alguns destes profissionais garantirem o acesso ao direito das pessoas mais carenciadas e o facto de outras caixas de previdência terem sido extintas por fusão no IPSS e/ou assumido a função de sistema de proteção social de cariz complementar, não tem qualquer fundamento para continuar a manter-se conforme está.^{125, 126}

Em consequência disso, verificamos dentro dos beneficiários ativos, aqueles que efetivamente contribuem para a CPAS, a uma divisão, a uma discriminação e a uma desigualdade dentro destas classes profissionais. A igualdade material deixa de parte a progressividade da aplicação da taxa contributiva uma vez que, ao ser aplicada uma contribuição determinada em abstrato, em que não há correspondência entre os rendimentos efetivamente auferidos e as contribuições, faz com que o cumprimento da

¹²⁴ Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from vbk://9789894000389, P- 40

¹²⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro

¹²⁶ Assim vide, Decreto Lei n.º.8/82de 18 de janeiro, que estipula a transformação da Caixa de Previdência dos Engenheiros em Associação Mutualista (associação de socorros mútuos).

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

obrigação contributiva afete de diferente modo os contribuintes deste regime de proteção social. Sendo perceptível que, em consequência disso, o facto de contribuir no 5.º escalão, que representa cerca de 81% dos beneficiários inscritos e que poderá funcionar como escalão mínimo e/ou como escalão opcional, cause uma desigualdade entre os contribuintes que têm uma maior capacidade de auferir rendimentos daqueles, designadamente com até cinco anos de inscrição na O.A. ou na O.S.A.E, que se submetem a tabelas de honorários determinadas pelas sociedades em que colaboram e/ou que se encontram inscritos no Regime de Acesso ao Direito.

“Pese embora o RCPAS possibilite a opção por escalões contributivos superiores ao 5.o, essa faculdade pode apresentar-se pouco atrativa para o beneficiário, na medida em que implica a manutenção durante 12 meses no referido escalão, com os inconvenientes que um juízo de prognose com esse alcance temporal representa. (...) no Relatório Preliminar do Inquérito realizado aos Beneficiários da CPAS, apurou-se, relativamente ao ano de 2019, um rendimento médio anual dos inqueridos de €18.455,0051, a que corresponde o duodécimo de €1.537,92 (...) este referencial consiste num valor médio de remunerações declarado e não mediano, pelo que não se encontra depurado dos valores extremamente reduzidos e elevados declarados pelos beneficiários. Por outro lado, conforme resulta do relatório, a remuneração média da amostra é disforme consoante a classe profissional (advogados, solicitadores ou agentes de execução) em causa.”¹²⁷

Acresce que, conforme dispõe o n.º 1, do art.º 90º RCPAS, a CPAS tem três fundos estatutários próprios, a saber: o fundo de garantia, que nos termos da al. a), do art.º 90º e do artº 91º, cuja principal finalidade visa garantir que as pensões dos pensionistas atuais sejam pagas; o fundo de reserva (cfr. art.º 92º do RCPAS), que tem como missão assegurar a estabilidade financeira face a todas situações imprevisíveis; e o fundo de assistência, que visa a concretização da ação de assistência social, através do pagamento de subsídios de invalidez, sobrevivência, assistência e demais prestações sociais (cfr. art.º 93.º). No entanto,

¹²⁷ Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from vbk://9789894000389 op. Cit. p. 63-64

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

o nº2 do mesmo preceito legal estabelece que poderão ser constituídos outros fundos, tendo em consideração a prossecução das demais necessidades que se demonstrem em conformidade com a finalidade que a CPAS deve cumprir.

De acordo com o art.º 97.º da RCPAS, a CPAS está sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da segurança social. A CPAS enquanto instituição de proteção social, nos termos do art.º 98º da RCPAS, goza das isenções e regalias previstas na lei para as instituições de segurança social e de previdência e das estabelecidas no artigo 9.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

No exercício de 2019, ano antecedente à crise pandémica, apresentou os seguintes indicadores: o resultado líquido de mais 18.681.167,17 euros; a cobrança efetiva de contribuições de 92.071.145,19 euros, sendo a taxa de cumprimento dos beneficiários efetivos de 82,63% e tendo registado um rácio de 5,531 beneficiários ativos para cada beneficiário pensionista; o montante de dívida de contribuições não pagas de 17.358.383,72 euros; o valor canalizado para a vertente assistencialista e social de 3.052.393,09 euros; o pagamento de pensões e subsídios de 103.072.486,98 euros; o valor de ativo financeiro de 10.149.215,22 euros e o rendimento do ativo bruto de 6,864%.¹²⁸

No que se refere às despesas com a estrutura orgânica foram registados: o montante de 195.900,00 euros, para o pagamento de senhas de presença da Direção; o valor de 4.365,61 euros, para o pagamento das deslocações dos membros do Conselho Geral; a compensação pecuniária de 16.200,00 euros, atribuída aos elementos do Conselho Fiscal e um valor de 1.344.240 euros, com o pagamento de remunerações e demais encargos com os recursos humanos.

O COVID-19 que tem vindo a afetar todo quotidiano socioeconómico do nosso País, trouxe consigo a maior fragilização do exercício da atividade profissional de advogados, solicitadores e agentes de execução e veio sublinhar mais ainda o carácter pouco assistencialista da CPAS. Estes profissionais, comumente considerados como trabalhadores

¹²⁸ Fonte Comunicado da Direção da CPAS de 18/05/2020, disponível em https://www.cpas.org.pt/NOT_COM_2019_12_12_PG_WEB_PPROTECCAO_SOCIAL_ALARGADA_2019.aspx

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

independentes, estiveram cerca de três meses à espera que lhes fosse concedido algum tipo de auxílio por parte do Estado ou da CPAS.

Ao longo de vários meses de luta para, pelo menos, conseguirem a suspensão provisória das suas contribuições mensais para a CPAS, tal pedido foi sendo sempre recusado por esta última. A única solução que, inicialmente, estes profissionais tiveram à sua disposição foi a suspensão da sua inscrição na O.A ou na O.S.A.E, o que significa uma limitação à liberdade de exercício da sua atividade económica e uma restrição sem precedente à sua dignidade.

A referida recusa teve como fundamento o princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, mesmo com quebra ou sem quaisquer rendimentos advogados, solicitadores e agentes de execução foram obrigados a permanecer com as suas contribuições, tendo como único objetivo a garantia do pagamento das reformas e pensões dos advogados mais velhos.

“A relação jurídica prestacional da CPAS, enquanto sistema de previdência paraestadual, assenta na ideia de solidariedade intergeracional profissional, na medida em que por ser um regime de repartição financeira, concretiza a transferência de rendimentos dos beneficiários ativos para os beneficiários reformados de um grupo fechado de profissões. Isto é, numa base de solidariedade laboral horizontal, típica dos sistemas eminentemente contributivos e sinalagmáticos de inspiração bismarckiana e sem componentes redistributivas.”¹²⁹

É do conhecimento geral, que a CPAS assume, principalmente, a natureza de entidade previdência. Porém, perante a concreta situação que nos assolou e da qual resultaram consequências socio- económicas negativas, era exigível que a CPAS tivesse feito obrigatoriamente uma ponderação equilibrada entre os benefícios, as exigências e os interesses das gerações de profissionais que estão no ativo e daquelas que já estão reformadas ou são pensionistas. Isto é, ter tomado uma decisão que não onerasse demasiadamente uma geração em detrimento de outra e muito menos fosse geradora de

¹²⁹ Cardoso, C. (2021). O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas. [[VitalSource Bookshelf version]]. Retrieved from vbk://9789894000389 cit. pp. 113-114

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

conflitos, baseando-se no equilíbrio entre custos-benefícios - na percepção real do conteúdo do princípio da solidariedade intergeracional que aqui interessa salvaguardar.

Quando a assistência a estes profissionais finalmente chega, revela ser completamente desumana, insuficiente e burocratizada. O que se fundamenta, ao contrário do que ocorre com os demais trabalhadores independentes, com o facto de, para lhes ser concedido o direito a uma assistência pecuniária, terem o ónus de demonstrar, para além da quebra de rendimentos, que recorreram anteriormente ao apoio dos seus familiares e que estes se recusaram a prestar auxílio e a proporem ações judiciais contra os elementos da sua família. Mais uma vez, assistimos uma limitação flagrante ao princípio da independência e da dignidade do exercício da advocacia e solicitadoria, o que tem como consequência para estes profissionais uma maior fragilização da sua vida tanto ao nível pessoal como ao nível profissional, tal posição contribui para a criação de uma relação de dependência económico-financeira perante o elenco de familiares elencado no art.º 2009 do C.C.

“Esta “assistência” não se prende com uma qualquer prestação de seguro social – lógica contributiva de substituição de rendimentos perdidos -, mas uma conceção própria de proteção social que radica na ideia de estado de necessidade do interessado operacionalizada via provas de recursos – *means tested* – dos seus requerentes. Aliás, no caso do RCPAS podemos dizer que a ação de Assistência é duplamente testada, primeiramente na esfera do próprio sistema na medida em que as prestações assistenciais – subsídios normais e eventuais na terminologia do RCPAS – encontram-se condicionadas às disponibilidades anuais do fundo de assistência da CPAS nos termos do disposto no artigo 71.º, n. 1 “in fine” do RCPAS e, secundariamente, na esfera do requerente através da realização de uma prova de recursos que ateste o seu estado de necessidade.(...) foi recebido com contestação e incompreensão pelos beneficiários desta Caixa, na medida em que fazia depender a atribuição da mesma à prova de recursos e ausência de meios prevista nos termos do disposto no artigo 72.º, nomeadamente da prova de se ter esgotado o recurso às pessoas a que se refere o artigo 2009.º do Código Civil – concretização do assinalado princípio da subsidiariedade. Vindo, posteriormente, o artigo 431.º da Lei n.º 75-

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

B/2020 de 31 de dezembro, introduzir nova alteração à norma do artigo 71.º, no sentido da dispensa das provas de recursos e meios elencadas no artigo 72.º do Regulamento para atribuição desta prestação."¹³⁰

Nos termos, do disposto do art.º 32.º e 34.º do RCPAS, a suspensão e o cancelamento da sua inscrição na correspondente ordem profissional foram, para alguns advogados e solicitadores, a forma mais célere e que melhor se adequava à sua situação para não continuarem a ter de efetuar as suas contribuições uma vez que, cortadas as suas fontes de rendimentos, não tinham forma de fazer face às exigências da CPAS nem ao cumprimento das demais obrigações. No entanto, a forma como são calculadas as contribuições para a CPAS – contribuições mínimas – que tem como referencial uma presunção inelidível de aferição de rendimentos, leva a que muitos advogados e solicitadores deixem de efetuar o pagamento das suas contribuições, fazendo aumentar o número de devedores.

“Por sua banda, o sistema da CPAS encontra-se arredado deste mecanismo redistributivo de rendimentos, quer seja numa lógica de sistema de base profissional, quer seja de base nacional. Este sistema é sim, atualmente, essencialmente autofinanciando pelas contribuições dos seus beneficiários e pelos rendimentos derivados da acumulação e capitalização de estabilização consubstanciado no Fundo de Garantia. Razão essencial pela qual, ao contrário do passado, o atual RCPAS não garante valores mínimos prestacionais legais ou regimes especiais de antecipação da idade de reforma com ou sem redução no respetivo valor, uma vez que não dispõe de suporte financeiro extraordinário para o efeito. No que concerne ao financiamento das prestações diferidas podemos, portanto, dizer que o mesmo consiste numa base de solidariedade intergeracional, na qual são os atuais contribuintes a suportar o pagamento das prestações dos atuais pensionistas como acontece no RGSS, mas de modo individualista na exata medida em que a pensão de reforma é apurada com base numa taxa de formação fixa, consistindo a mesma,

¹³⁰ <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/Cit. p. 4-5>

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

necessariamente, numa relação proporcional direta com remuneração de referência histórica do beneficiário.”¹³¹

Bem sabemos que, a base de financiamento da CPAS tem como principal, mas não exclusiva, fonte de rendimentos as contribuições que estes profissionais pagam, independentemente dos honorários, salários e rendimentos auferidos no âmbito do sistema de acesso ao direito. De acordo com o n.º 1 e n.º 2 do art.º 84.º do RCPAS, constituem receitas da Caixa: a) As contribuições dos beneficiários; b) O produto das sanções pecuniárias aplicadas pelas instâncias disciplinares da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores; c) Os juros e outros rendimentos dos valores e bens próprios; d) Os subsídios, donativos, legados ou heranças estabelecidos a seu favor; e) As pensões e subsídios prescritos; f) Outros valores pagos ou entregues pelos beneficiários; g) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por disposição legal ou de natureza extraordinária. E a aceitação de liberalidades instituídas com encargos é feita pela direção, ouvido o conselho geral.

Embora a tomada de decisões da CPAS se tenha caracterizado por ser pouco assistencialista e solidária para com os seus beneficiários, designadamente para com os advogados e solicitadores com 5 anos de inscrição na respetiva ordem profissional, foi possível, mesmo com o aumento da dívida por parte de alguns beneficiários, com a atribuição dos parques auxílios prestacionais e com a redução do agravamento dos montantes das contribuições, manter a solvabilidade do RCPAS.

Quanto ao próprio Estado deixou-se ficar à margem das decisões que importava tomar sobre a proteção social destes profissionais, não tendo exercido qualquer poder de tutela e/ou de fiscalização sobre a legalidade das medidas e argumentos apresentados pela CPAS para continuidade de pagamento das suas contribuições, e para impor, aos beneficiários da CPAS que chegassem a acordo quanto à necessidade de reforma do seu sistema de proteção social. Também não poderiam contar, por parte do Governo com qualquer prestação de auxílio excecional uma vez que, ao contrário dos restantes profissionais liberais, esta classe

¹³¹ <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/> cit. p. 11

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

profissional não fez quaisquer pagamentos para a Segurança Social. Esta tomada de posição por parte do Governo, nomeadamente por Francisca Van Dunen, não se compreende. Por um lado, por ser premente garantir designadamente a sustentabilidade e a qualidade dos advogados e solicitadores inscritos no sistema de acesso ao direito, uma vez que estes profissionais (no âmbito das suas funções), são essenciais para o acesso ao direito de indivíduos mais carenciados. Por outro lado, o fundamento de não contribuição direta para a Segurança Social perde a sua eficácia com base em dois argumentos, nomeadamente pela circunstância de uma parte significativa do orçamento da Segurança Social ser financiado pelas transferências de receitas do Orçamento Geral do Estado (financiamento pela cobrança de impostos), o que significa que os advogados e solicitadores acabam por contribuir indiretamente para a Segurança Social. A não contribuição por esta categoria de profissionais perde também razão de ser quando, atualmente, nos deparamos com a admissibilidade de recurso, para acesso à advocacia e à solicitadoria aos contratos de estágio financiados pelo IEF – medida ativa de emprego, ou seja, por um lado, é admitido que uma entidade promotora, advogado ou solicitador, via de regra dispensado dos descontos para a Segurança Social, recorra ao financiamento público de forma a tornar possível que o estágio de acesso à O.A ou à O.S.A.E seja remunerado. Por último, face às consequências económicas provenientes da crise pandémica, que de modo algum deveriam ser mais prejudiciais para a categoria de profissionais aqui em causa, o Estado deveria ter criado no âmbito da sua política ativa de emprego, designadamente um benefício económico que fosse atribuído aos advogados e solicitadores que, cumulativamente, tivessem até cinco anos de inscrição na respetiva associação profissional e cujo rendimento normal do exercício da sua atividade fosse proveniente da sua integração no sistema de acesso ao direito.

“O desempenho durante o Exercício de 2019 permitiu que, para o ano de 2020, fosse excepcionalmente adoptado um Factor de Correção do Indexante Contributivo que levou ao uma redução do agravamento dos montantes das contribuições, nos diferentes escalões,

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

causado pela evolução da taxa contributiva para os actuais 24%, último aumento previsto nas taxas fixadas no Regulamento de 2015.”¹³²

No exercício económico do ano de 2021, um ano após o início da crise pandémica e consequente crise económico-financeira, mesmo tendo-se revelado pouco solidária e bastante autoritária para com os seus beneficiários, a CPAS apresenta os seguintes resultados orçamentais: o resultado líquido de 467.557,28 €; a cobrança efetiva de contribuições de 97.122.925,66 €, sendo a taxa de cumprimento dos beneficiários efetivos de 79,14 % e tendo registado um rácio de 5,162 beneficiários ativos para cada Beneficiário pensionista; o montante de dívida de contribuições não pagas de 23.270.656,08 €; o valor canalizado para a vertente assistencialista e social de 3.208.863,49 €; o pagamento de pensões e subsídios de 110.944.202,28 €; o valor de ativo financeiro de 8.679.068,82 € e o rendimento do ativo bruto de 3,804%.¹³³

Assim sendo, podemos afirmar que os dados registados nos exercícios de 2019 e de 2021 foram bastante favoráveis para podemos considerar a CPAS como uma instituição economicamente estável, situação que se irá manter devido à circunstância de ter obtido o benefício fiscal de estar isenta em sede de IRC¹³⁴ e de, independentemente das condições socioeconómicas dos seus beneficiários, permanecer tendencialmente com a aplicação da mesma forma de atualização e cálculo das contribuições dos seus beneficiários. Contudo, é previsível que, nos próximos anos, devido às consequências que ainda vivemos da crise pandémica e ao aumento da inflação provocada pelo período de guerra que estamos a viver, que haja um aumento da dívida dos beneficiários com a CPAS.¹³⁵

Em 10 de outubro de 2019: “O Governo avançou com uma revisão do regime fiscal aplicável à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) equiparando-a aos ao das instituições de segurança social e, em geral, aos fundos de pensões. O diploma foi aprovado esta quinta-feira em Conselho de Ministros e concretiza uma autorização legislativa

¹³² Assim, *vide* pp. 11 a 13 do “Relatório de Contas Exercício 2019 CPAS, disponível em https://www.cpas.org.pt/Data/Sites/1/media/Relatorio_e_Contas_2019.pdf

¹³³ [Relatório e Contas :: Exercício 2021 – CPAS](#)

¹³⁴ Cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 163/2019, de 25 de outubro e do art.º 98.º do RCPAS

¹³⁵ Cfr. artigo 266º da Lei nº 71/2018, Lei Orçamento de Estado para 2019, de 31/12/2018

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

constante do Orçamento do Estado para 2019. O objetivo, sublinha o Executivo, é o de "robustecer a sustentabilidade da instituição", que assim poupa alguns milhões de euros. "Trata-se de uma alteração que a CPAS solicitava já há muito tempo, com a equiparação do benefício que já é concedido aos fundos de pensões", sublinha José Manuel Oliveira, que representa, na Caixa, a Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução. Afinal, lembra, a CPAS "tem com objeto essencial a concessão de pensões de reforma e subsídios de sobrevivência e invalidez e inexplicavelmente não constava entre as instituições isentas com função semelhante."¹³⁶

b) CPAS, que solução? Entre a matriz universalista e a matriz setorial?

Nos últimos anos várias têm sido as tentativas para dar resposta às constantes falhas que a CPAS tem apresentado, desde logo pelo facto de ser o único sistema de carácter corporativista atualmente vigente entre nós, que assume como característica predominante o facto de estar associada a um regime bismarkiano-laboralista, sendo este mitigado com a adoção de medidas assistencialistas ténues, como, por exemplo, a suspensão provisória do pagamento de contribuições. Estas falhas e a constante falta de olhar para os modos atuais de exercício da atividade profissional por parte dos seus beneficiários, e assim como para as situações que possam causar alguma fragilização pessoal e profissional desses beneficiários, levaram ao surgimento de alguns movimentos, designadamente no sentido da apresentação de uma solução que levasse à extinção da CPAS, ou de uma proposta para a alteração dos estatutos da O.A.

O Projeto-lei n.º 614/IX/2ª, de 6 de janeiro de 2021, elaborado por dezanove deputados do Bloco de Esquerda, foi apresentado à Assembleia da República, tendo cumprido as disposições normativas consagradas no Regimento¹³⁷ e na Constituição, intitulado de "Integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na Segurança Social", estando no âmbito das competências da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,

¹³⁶ [Governo isenta Caixa dos Advogados e Solicitadores do pagamento de IRC - Economia - Jornal de Negócios \(jornaldenegocios.pt\)](http://jornaldenegocios.pt)

¹³⁷ Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto de 2020 (Regimento A.R.)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Liberdades e Garantias (1.^a), com eventual conexão à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a) e à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local(13.^a).¹³⁸ Este projeto-lei tinha como principais objetivos levar à extinção da CPAS e à integração dos advogados e solicitadores no regime de segurança social dos trabalhadores independentes. Para a concretização das finalidades elencadas, o mencionado projeto-lei estabelecia que seria necessário proceder à transferência do património mobiliário e imobiliário da CPAS, dos seus recursos financeiros e humanos, concretizada a “mobilidade” dos trabalhadores da CPAS para a Segurança Social através da celebração de contrato de trabalho em funções públicas.¹³⁹

Como base de fundamentação teve predominantemente – o princípio constitucional da universalidade do sistema de proteção social – consagrado no n.º 2 do art.º 63.º da CRP: “incumbe ao Estado 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.”

Conforme vertido no Projeto-lei: “Este princípio constitucional da unidade da segurança social materializou-se na extinção de diversos sistemas previdenciais sectoriais criados e desenvolvidos antes do regime democrático e na sua integração no regime público da Segurança Social. Assim aconteceu, desde logo, com a extinção das caixas de previdência dos jornalistas, do pessoal da EPAL, do pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, do pessoal da SECIL, do pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Eletricidade e várias outras, operada pelo Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro. A única exceção a esta recondução dos diferentes sistemas previdenciais particulares a um único sistema de segurança social foi, até ao momento, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

¹³⁸<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953565a4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45765a6a597a597a526d5a6d55744f474d334e5330304d544e6b4c574a6b4f5751745a575a6a4d7a6b30596d45324d3251314c6e426b5a673d3d&fich=f63c4ffe-8c75-413d-bd9d-efc394ba63d5.pdf&Inline=true>

¹³⁹ Vide artigos 1º e 2º do Projeto-lei

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

O argumento constitucional e o argumento histórico bastariam para justificar a integração na Segurança Social do regime previdencial e de ação social destes/as profissionais. Acresce, porém, que se trata de um regime que foi desenhado para cumprir uma função – a de garantia de pensões de reforma não acolhendo, desde logo por razões estatutárias, uma função de apoio social diversificado ao longo do desempenho da profissão de advogado/a, solicitador/a ou agente de execução. Ora, a inequívoca transformação do perfil do exercício destas profissões veio transformar as necessidades de apoio social a elas associadas. Do velho profissional liberal, com escritório individual ou partilhado com poucos/as colegas, com procura razoavelmente garantida que garantia remuneração suficiente para responder às diferentes vicissitudes da vida, passou-se para um cenário de dominante fragilidade económica, provocada ou pela inserção, a título precário, de muitos/as profissionais em grandes sociedades de advogados, ou por um exercício a título individual para uma clientela reduzida em número e em poder económico ou para o sistema de acesso ao Direito e aos tribunais, cuja remuneração pelo Estado é indigna e imensamente tardia. Por estas razões de fundo, os/as profissionais da advocacia e soliciatoria e agentes de execução evidenciam, cada vez mais, necessidades de apoio social idênticas às dos/as demais profissionais independentes, algo a que o regime da CPAS não pode assegurar resposta minimamente adequada. Isto mesmo ficou dramaticamente patente no quadro da pandemia de COVID-19 em que, por força da drástica redução de movimento processual, a grande maioria destes/as profissionais ficou privada de quase todas as suas fontes de rendimento e, em simultâneo, privada também de medidas de apoio social extraordinário similares às que foram adotadas para os/as demais profissionais independentes na mesma condição.

É, pois, a não exclusão dos/as advogados/as, soliciadores/as e agentes de execução do âmbito universal do Estado Social que motiva o presente projeto de lei. Ele parte de um pressuposto: só a plena integração da CPAS na Segurança Social permite atingir aquele objetivo constitucional, sem pôr em risco os direitos de nenhum/a profissional. A proposta alternativa de estabelecer um regime de liberdade de escolha de cada um/a entre o regime da CPAS e o regime da Segurança Social acarretaria o risco de colapso rápido da CPAS cuja

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

sustentabilidade económica e financeira pressupõe a contribuição obrigatória de todos/as os/as beneficiários/as – fazendo assim perigar os direitos constituídos de quem já contribuiu durante largos anos para a CPAS e os direitos de quem, contribuindo há menos tempo, tem na CPAS o seu único sistema previdencial.”¹⁴⁰

Porém, também tem por base o estipulado no n.º 4 do art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de outubro, que como vimos supra, leva à progressiva extinção por fusão das várias Caixas de Previdência.¹⁴¹

O Projeto-lei tinha como resultado imediato a alteração do art.º 4 e do art.º 5.º, respetivamente dos E.O.A. e dos E.O.S.A.E., passando os advogados e os solicitadores a integrarem obrigatoriamente a Segurança Social.

Nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 229.º da CRP e do art.º 229.º do Regimento da A.R., o Governo da Região Autónoma da Madeira, no uso do direito de audição, emitiu o seu parecer sobre o Projeto-lei 614/IX/2ª, de 6 de janeiro de 2021, defendendo que não podemos reduzir o âmbito de análise da questão unicamente focada na legalidade da medida, nomeadamente a efetiva possibilidade de integração dos beneficiários da CPAS no regime dos demais trabalhadores independentes, que passa pela aplicação por analógica do supra citado Decreto-Lei n.º 21/2006, devendo esta problemática ver a sua base de análise alargada designadamente às questões sobre a gestão financeira e o que motivou o surgimento da CPAS.

Da leitura deste parecer resulta que o Governo Regional defende que existem outras soluções para além da integração da CPAS na Segurança Social, apresentando como proposta que sejam avaliadas outras possibilidades de decisão, mas reconhecendo que o sistema de proteção tal como está construído é bastante prejudicial para os advogados mais novos e entende que deveria haver alguma relação entre os rendimentos auferidos e a contribuição social que cada indivíduo tem de pagar.

¹⁴⁰Cit. Exposição dos Motivos do Projeto de Lei n.º 614/XIV/2.ª

¹⁴¹ Assim *vide* art.º 3.º do Projeto de Lei n.º 614/XIV/2.ª

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“Considerando o princípio constitucional da unidade da segurança social, previsto no n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa e tendo em consideração que, historicamente, se tem assistido à extinção de diversos sistemas previdenciais sectoriais e à correspondente integração dos mesmos no regime de segurança social, sendo a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) a única exceção, a integração parece-nos legalmente possível.

Refira-se ainda que o Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de outubro, que aprovou a orgânica do extinto Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, consagra no n.º 4 do seu artigo 36.º que as caixas de previdência social seriam progressivamente extintas, nos termos a definir em legislação própria. Todavia, o Governo Regional entende que esta questão não se deve pautar apenas por uma análise de legalidade, sendo também imprescindível para a resolução da mesma, não só uma boa política de gestão financeira, mas também atender às motivações históricas de criação daquela Instituição.”

“Efetivamente, e em particular para os advogados mais jovens, a contribuição para a CPAS corresponde a um esforço contributivo muito grande, pelo que a mesma deveria ter alguma correlação com os rendimentos declarados e com a proteção social garantida. Neste sentido, o Governo Regional é do entendimento que, primeiramente, antes de se prosseguir com a extinção da CPAS, poderiam ser estudadas/criadas alternativas, nomeadamente:

- Reforma da CPAS, no sentido do esforço contributivo ter maior correlação com o rendimento efetivamente auferido e declarado, prosseguindo-se assim o princípio da real capacidade contributiva;
- Revisão da tabela de honorários do sistema de acesso ao direito e tribunais;
- Tributação das sociedades de advogados, que correspondem a verdadeiras empresas com elevada faturação e que não suportam, salvo douta opinião, os correspondentes encargos no sistema de segurança social;
- Ser criado um regime de opção entre a CPAS e a segurança social (entendemos que esta seria a opção menos razoável), ainda que com um âmbito subjetivo mais reduzido, por forma a evitar a possibilidade de colapso na CPAS.

Refira-se ainda que tal integração, a existir, corresponderá a um alargamento dos beneficiários e das prestações a gerir pelas instituições de segurança social, pelo que deverá merecer

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

regulamentação adequada e específica, atenta a especial complexidade da CPAS, uma Instituição de Previdência regulada pelo Regulamento constante do Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho e, subsidiariamente, pela bases gerais do sistema de segurança social, com sustentabilidade, conforme os respetivos Relatórios e Contas públicos.”¹⁴² ”

Assim sendo, podemos afirmar que o Governo Regional da Madeira reconhece que, de facto, é necessário avançar com uma reforma no sistema de proteção social destinada aos advogados e solicitadores, sendo que adota uma posição mais ponderada, admitindo como possibilidade para a resolução do problema em análise a hipótese de serem feitas alterações dentro do RCPAS, nomeadamente tornar efetiva uma maior relação entre as retribuições efetivamente recebidas – princípio da capacidade contributiva; a tributação das sociedades de advogados e solicitadores em sede do regime de proteção social com os advogados e solicitadores que a integram, podendo, a estes profissionais ser aplicado analogicamente o conceito de trabalhadores economicamente dependentes e tal como veremos à frente que ocorre no Brasil, ser concretizado através do pagamento de quotizações, não havendo qualquer restrição à independência dos advogados e solicitadores. Porém, qualquer reforma que se faça terá sempre de respeitar os direitos adquiridos e os direitos em construção.

Sobre o Projeto-lei 614/XIV/2.^a (BE), o Conselho Geral da O.A. também foi chamado a emitir o seu Parecer, tendo, a 14 de janeiro, optado por não assumir qualquer posição sobre o objetivo e conteúdo do referido projeto-lei, tendo defendido que não estavam reunidas as condições necessárias para se pronunciar sobre o mesmo, dado que dentro da O.A. estava em curso o processo democrático – referendo – que tinha como objetivo a tomada de decisão sobre uma certa proposta de solução, que daria aos advogados a possibilidade de, individualmente, optarem entre o regime sectorial (CPAS) e/ou o regime universal (Segurança Social) e que, dadas as circunstâncias, o Conselho Geral considerou que a manifestação de opinião sobre o projeto-lei *in caso* poderia levar a que facilmente se

¹⁴² Parecer do Governo Regional da Madeira, cit. p. 4

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

soubesse qual seria o sentido de voto do Conselho Geral sobre o referendo que viesse a ocorrer.¹⁴³

Nos termos do n.º 3 do art.º 34.º dos E.O.A., uma décima parte dos advogados com inscrição em vigor na O.A., apresentou ao Bastonário da O.A., enquanto Presidente da Mesa da Assembleia Geral da O.A., o requerimento para a realização de uma Assembleia Geral Extraordinária, tendo como principal objetivo que esta classe profissional se pronunciasse quanto à hipótese do Conselho Geral, cfr. al. c) do n.º 1 do art.º 46.º dos E.O.A., apresentar à Assembleia da República a alteração do art.º 4.º, passando este a ter o seguinte teor “A Previdência Social dos advogados é obrigatória, cabendo a estes, individualmente, decidir se a mesma é assegurada através do sistema público, ou através da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).”¹⁴⁴

Na sequência da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em março de 2021, resultou a deliberação de ser realizado um referendo, tendo a esta decisão sido votada por 5.465 advogados: dos quais 3523 advogados votaram a favor (71%) e 1.384 contra (28%).¹⁴⁵

No referendo, de 2 de julho de 2021, votaram 16.852 advogados com a inscrição em vigor, tendo obtido o seguinte resultado: 9.076 votos a favor, o que representa cerca de 53% dos advogados que participaram licitamente nesta votação, 7.428 votos contra a alteração, com 336 votos nulos e doze votos em branco.¹⁴⁶

¹⁴³ “Assim, não obstante, neste momento, o Conselho Geral da Ordem dos Advogados ainda não estar vinculado a nenhuma posição quanto a uma proposta legislativa (que, por maioria de razão, não poderia contrariar em sede de pronúncias sobre propostas legislativas apresentadas por terceiros legítimos), com o teor do Projeto de Lei n.º 614/XIV/2.ª (BE), e não sendo certo mesmo que venha, num ou noutro sentido, a estar vinculado no futuro, manda a prudência que, também neste momento, não assumo nenhuma posição em relação à mesma. Caso o fizesse, poderia, por um lado, estar a apontar um sentido de voto, quer para a Assembleia Geral, quer para o hipotético referendo que a possa vir a suceder, e por outro lado, poderia também estar a tomar uma posição que, a curto prazo, tivesse, vinculativamente, que alterar, o que é de todo indesejado.” <https://portal.oa.pt/media/132295/projeto-lei-614-xiv-2%C2%AA-be-637-xiv-2%C2%AA-ps>. (consultado a 26/06/2022)

¹⁴⁴ <https://portal.oa.pt/comunicacao/comunicados/2021/comunicado-do-conselho-geral/>

¹⁴⁵ <https://eco.sapo.pt/2021/06/30/sim-ou-nao-no-referendo-a-cpas-conheca-os-pros-e-contras/>

¹⁴⁶ <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/justica/detalhe/advogados-votam-sim-a-mudar-para-a-seguranca-social-cpas-contesta-resultado-da-votacao>

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Em consequência do resultado obtido no referendo, a 23 de julho, o Conselho Geral da O.A., liderado pelo Bastonário, deliberou apresentar à Assembleia da República a proposta de alteração do art.º 4.º dos E.O.A.

Conforme vertido na al. c), do n.º 1 do art.º 46.º dos E.O.A., compete ao Conselho Geral propor as alterações legislativas que se entendam convenientes. Esta proposta de alteração tem a pretensão de dar aos advogados a faculdade de escolherem individualmente o seu regime de proteção social – direito de opção – deixando de estar obrigatoriamente vinculados à CPAS.

O referido resultado tem associados determinados efeitos e implicações que importa analisar, tendo em consideração o facto de desempenhar um duplo papel em termos legais sendo, por lado integrado como ato próprio da O.A., em cumprimento do que consta estipulado nos E.O.A. e por outro lado, enquanto projeto-lei a ser apresentado à Assembleia da República, em conformidade com a C.R.P.

António Neto critica o presente projeto-lei por ser omissivo quanto à alteração do art.º 139.º do CRC, designadamente sobre a exclusão dos advogados do âmbito subjetivo do RTI, que tem como consequência inevitável a inoperatividade do direito de opção que a alteração dos E.O.A visava concretizar. Por outro lado, defende que o direito de opção que se pretende dar aos advogados é inconstitucional, uma vez que viola o princípio da igualdade pelo facto de, aos restantes trabalhadores não ser dada a faculdade de optar pelo regime de proteção social que querem ver aplicado e pelo facto de o legislador prever somente um regime previdencial. Critica ainda a oportunidade e conveniência da proposta de alteração, com base no princípio da solidariedade intergeracional, pelo facto de a transferência dos beneficiários ativos da CPAS para a Segurança Social pôr em risco a sustentabilidade e a capacidade financeira da CPAS para o pagamento das pensões de reforma. Finalmente, defende que a CPAS é o regime de proteção setorial que permite garantir e zelar pela independência financeira e autonomia do exercício da advocacia e da solicitação face ao poder político.¹⁴⁷ Tal como seria de esperar, o resultado do referendo e subsequente

¹⁴⁷ <https://www.welinklegal.pt/blog/futuro-cpas> (consultado em 01/08/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

apresentação do Projeto-lei foi altamente contestado por parte da Direção da CPAS, que apresentou a sua crítica baseada essencialmente no número de beneficiários que participaram na votação. O que significa que a sua contestação assenta, sobretudo, no facto de o resultado obtido no referendo não corresponder ao universo global dos beneficiários, desde logo porque o mencionado resultado é restritivo à manifestação de vontade de apenas de uma categoria profissional (advogados), não tendo havido a participação dos solicitadores e agentes de execução com inscrição em vigor na O.S.A.E. Por outro lado, refere ainda a a elevada taxa de abstenção dos advogados no ativo, e o facto de referida consulta não ter abaragido: os solicitadores, os beneficiários extraordinários nem ter contado com

a participação dos advogados pensionistas e reformados.¹⁴⁸ Contudo, a O.A. e da O.S.A.E. são enquadradas como associações públicas - Administração Pública Autónoma, representando respetivamente uma concreta e determinada classe profissional. Tendo estas associações, via de regra, a possibilidade de isoladamente tomarem a decisões que considerem mais favoráveis, no caso em apreço, para zelar e promover a solidariedade entre os seus membros e a defesa dos interesses e direitos dos seus associados. No que se refere à tomada de decisão sobre o regime de proteção social dos advogados, solicitadores e agentes de execução, podemos sempre partir do pressuposto de que se trata de uma matéria inserida no âmbito dos interesses que ambas as associações profissionais têm de assegurar, devendo a sua atuação ter como fundamento a promoção do princípio da colaboração entre si, mas nunca nenhuma poderá ver a atuação restringida e/ou limitada com fundamento na passividade da outra, designadamente quando haja a iniciativa dos membros com legitimidade para manifestarem o modo que consideram melhor para prosseguir as finalidades aqui subjacentes.

Não nos podemos olvidar que este movimento contrário ao estado atual das coisas, se deu dentro e através de uma ordem profissional, a – Ordem dos Advogados que como vimos anteriormente, foi a base e a razão para o surgimento da CPAS e cujas atribuições estão,

¹⁴⁸ Assim *vide*, Comunicado da CPAS, 02 de julho de 2021: “A propósito do resultado do referendo”

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

nomeadamente, circunscritas: às condições de acesso e de exercício da advocacia, e , à defesa e garantia dos direitos dos advogados e dos advogados-estagiários. Não resultando da interpretação dos E.O.A, dos E.O.S.A.E, e da demais legislação, que as atribuições da O.A sejam extensivas aos membros legitimamente inscritos na O.S.A.E.

De acordo com o estipulado no art.º 3.º dos E.O.A., constituem atribuições da O.A, designadamente: d) zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de advogado, promovendo a formação inicial e permanente dos advogados e o respeito pelos valores e princípios deontológicos; e) representar a profissão de advogado e defender os interesses, direitos, prerrogativas e imunidades dos seus membros, denunciando perante as instâncias nacionais e internacionais os atos que atentem contra aqueles; f) Reforçar a solidariedade entre os advogados e j) ser ouvida sobre os projetos de diplomas legislativos que interessem ao exercício da advocacia e ao patrocínio judiciário em geral e propor as alterações legislativas que se entendam convenientes. Exclusivamente garantir e zelar pelos direitos e interesses dos associados nesta associação profissional. Estando no âmbito das suas atribuições zelar pela solidariedade entre os seus membros e convocar a realização de referendo quando estejam cumpridos os requisitos legais e o conteúdo do referendo se demonstre conveniente e adequado. Podemos afirmar ainda que a O.A. como uma entidade pública – administração autónoma –visa regular o acesso e exercício da advocacia em Portugal, caracterizando-se por ser uma associação profissional que abrange exclusivamente advogados/as e advogados-estagiários.

Os E.O.S.A.E., no n.º 2 do seu art.º 3.º, consagram como fazendo parte das atribuições da O.S.A.E., designadamente: b) regular o acesso e o exercício das profissões de solicitador e de agente de execução; d) elaborar e atualizar o registo profissional dos associados; f) emitir parecer sobre os projetos de atos normativos relacionados com as suas atribuições; h) Zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão, promovendo a formação inicial e contínua dos seus associados e o respeito pelos valores e princípios deontológicos; i) Defender os direitos e interesses dos seus associados; k) contribuir para o relacionamento com a Ordem dos Advogados e com outras associações públicas e privadas em Portugal e p) promover a cooperação e solidariedade entre os seus associados.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

A posição publicamente assumida pela CPAS, no que respeita ao facto de o referendo não abranger o universo global dos seus beneficiários, ou seja, o total do número de inscritos na CPAS que compreende os advogados e solicitadores, não tem qualquer fundamento pela circunstância de tanto a O.A. como a O.S.A.E., enquanto associações profissionais terem atribuições e competências para somente representarem e garantirem a defesa dos direitos e interesses dos seus associados. Assim sendo, é facilmente perceptível que a atuação da O.A. está restringida a um concreto “universo” de beneficiários da CPAS (advogados). Pelo que, nenhuma das ordens profissionais em causa pode imiscuir-se no âmbito das atribuições e competências que sejam atribuídas à outra.

Por outro lado, a contestação da CPAS parece querer restringir a liberdade de manifestação e o direito de participação dos advogados, quando uma percentagem do universo dos seus beneficiários, cumpridos os requisitos necessários para democrática e legitimamente – referendo - apresentou uma proposta de solução para a reforma do regime de proteção social, que se traduziu em oferecer a faculdade de opção entre manter a sua inscrição no regime privado ou proceder à sua adesão ao sistema geral do Estado.

No que diz respeito à tomada de posição sobre a questão controvertida, designadamente quanto às reformas necessárias no âmbito do sistema de proteção social que vincula advogados e solicitadores/agentes de execução, dado estarmos perante uma matéria que se insere no âmbito das atribuições de ambas as ordens profissionais em causa, o que defendemos é que, o que deveria ter ocorrido, era a concretização do princípio (dever) de colaboração e de cooperação entre a O.A. e a O.S.A.E., o que poderia levar à adoção de uma solução concertada entre ambas as associações profissionais. No entanto, o facto da de a O.S.A.E. ter mantido numa posição passiva face às circunstâncias e informações que foi tendo da atuação da O.A., designadamente em todo o processo anterior e posterior à realização do referendo, não pode restringir a atuação da O.A. para defender os direitos e interesses dos seus associados, jamais podendo a passividade e/ou inércia da O.S.A.E. a exclusão do exercício das atribuições da O.A. face a esta matéria.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Acresce que, quanto aos beneficiários extraordinários, podemos sublinhar que os mesmos fazem parte do que podemos designar como regime de proteção complementar da CPAS, dado que lhes é dada a faculdade de *opting in* embora, como vimos anteriormente, lhes seja fixada a contribuição mínima correspondente ao 4º escalão, sendo-lhes dada a faculdade de, a qualquer momento, saírem do regime da CPAS, não lhes sendo imputado o mesmo nível de exigência contributiva dos advogados inscritos obrigatoriamente na CPAS e o âmbito mínimo de proteção social dos primeiros é garantido por outro sistema, não estando os beneficiários extraordinários dependentes das medidas de auxílio social que a CPAS venha ou não venha a concretizar.

Porém, bem sabemos que iremos ter de lidar sempre com a oposição, por um lado, daqueles que defendem que o princípio da independência do *modus operandi* do exercício destas profissões funciona de modo absoluto, que é a posição defendida pela Direção da CPAS, e, por outro lado, por parte dos advogados e solicitadores cuja integração no 5.º escalão se revela bastante benéfica para si, uma vez que, caso fossem integrados no regime da Segurança Social, ou se o RCPAS tivesse em consideração a sua capacidade financeira, sendo permitido o cruzamento de dados entre o regime de proteção social e a autoridade tributária, tal como veremos que ocorre no Sistema de Proteção Social Brasileira quanto aos Advogados, quando assumem a “veste de trabalhadores independentes”, poderiam ver o seu encargo com o regime de proteção social totalmente alterado, e deixariam de ter a faculdade de proceder à fixação do montante da contribuição e de gerirem a sua carreira contributiva.¹⁴⁹

¹⁴⁹ "(...) para alguns grupos de beneficiários poderá revelar-se interessante a permanência no atual regime da CPAS, na medida em que sua condição socioeconómica permite-lhes, por um lado, beneficiar de uma verdadeira liberdade de escolha no que concerne ao escalão de obrigação contributiva mensal e correspondente investimento da pensão de reforma e/ou a livre e individual gestão do excedente do rendimento disponível sobre a obrigação contributiva. Isto é, configura uma verdadeira liberdade de gestão da carreira contributiva se, e na medida em que, possuam um nível de rendimentos substancialmente superior ao correspondente à remuneração convencional do 5.º escalão contributivo. No entanto, e por força do espírito assistencialista deste sistema, muito dificilmente lograrão obter o mesmo nível, quantitativo e qualitativo, de proteção social ao conferido pelo RGSS, designadamente nas eventualidades da doença, parentalidade ou dependência económica e outros infortúnios da lotaria que é a vida. (...) Para outros beneficiários, aparentemente a maioria, a ideia de uma maior socialização do risco e de verticalização da ação protetora e respetivo financiamento, como acontece no RGSS, em detrimento da liberdade na gestão da carreira contributiva (obrigatoriamente indexada aos rendimentos do beneficiário), além da superior aderência à noção de justiça

c) Tomada de Decisão - Decisões Políticas setoriais

A tomada de decisão divide-se em cinco fases: 1 - agenda (identificação dos problemas e estabelecimento das prioridades que interessa resolver); 2 - apresentação das opções (delineamento das linhas de ação a serem seguidas); 3 - decisão (determinação do modelo de resposta); 4 - implementação ou execução; e 5 - avaliação (prestação de contas e controlo)

Consideramos que, embora haja bastantes críticas a serem feitas quanto ao regime de previdência atualmente vigente para advogados, solicitadores e agentes de execução, no fundo o objetivo deste trabalho é a possibilidade de apresentar uma nova solução para o regime social destes profissionais. Ou seja, identificado o regime das contribuições para a CPAS como uma das principais prioridades a ter em atenção na agenda política, centrar-nos-emos principalmente na segunda fase da tomada de decisão - apresentação de uma proposta de solução desta problemática.

A segunda fase da tomada de decisão tem como principal objetivo serem analisadas todas as hipóteses que possam ser colocadas em cima da mesa, e avaliar os resultados e/ou consequências que possam surgir com a aplicação das várias soluções.

No fundo, trata-se de fazer uma “ação prospetiva” das políticas a serem adotadas para um concreto sector.

No sector da proteção social, as decisões a serem tomadas têm de ter por fundamento, tanto a necessidade do seu patrocínio por parte do Estado, através da transferência de receitas do Orçamento Global do Estado para o Orçamento da Segurança Social, como de que forma a atuação e/ou inércia do Governo sobre a questão da CPAS terá impacto a longo prazo.

social, permitirá a moderação do seu esforço contributivo sem que à mesma corresponda uma direta e imediata redução dos valores prestacionais por força dos mencionados mecanismos da solidariedade laboral e nacional. Por outro lado, a conceção laborista é extensiva às demais prestações imediatas atribuídas pelo RGSS, encontrando-se o acesso às mesmas independente de prova de recursos ou de teste de meios, mas apenas da verificação das eventualidades previstas e do cumprimento dos períodos contributivos mínimos.” <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/>, cit. pp. 12-13

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

É imperativo que a solução a ser adotada tenha em consideração o aumento exponencial da esperança média de vida e a diminuição abrupta da taxa de natalidade. Com estes indicadores demográficos percebe-se a dificuldade de renovação da população ativa em Portugal, por consequência a redução do número de beneficiários que pagam as quotizações para a Segurança Social e o risco que tal comporta para a sustentabilidade do sistema público de proteção social. Para além, dos aspetos referidos anteriormente na equação da decisão, hoje releva o facto de estarmos perante uma crise pandémica - fator externo – que afeta indistintamente e de igual forma todos os profissionais bem como as famílias destes.

Dadas as circunstâncias anteriormente apresentadas e das decisões que este concreto sector necessita fará sentido circunscrever este trabalho no âmbito do “Ciclo de Vida do Orçamento de Estado” no início do Ano N-1.

Pois que é premente que o Governo, com a colaboração de todos os Ministérios, prepare e defina uma estratégia orçamental a longo prazo, são precisas soluções que vão para lá do mandato legislativo do atual Governo. Mais do que nunca, é preciso que sejam bem definidos as prioridades de políticas de distribuição de recursos, assim como e os objetivos do orçamento de Estado.

Esta fase de elaboração de propostas do Orçamento de Estado é essencial, nomeadamente no que se refere a uma boa definição de políticas setoriais. De acordo com o artigo 93º da Lei de Bases da Segurança Social, o orçamento da Segurança Social é apresentado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento.

Do acima exposto, facilmente conseguimos retirar que devido à crise de saúde pública que vivenciamos, com as consequências *supra* referidas, será de ponderar as políticas sociais que terão de ser tomadas, uma vez que podemos pôr em causa a sustentabilidade da Segurança Social, visto que esta vai ter de continuar a atuar para atenuar os riscos que todos os cidadãos estão a sofrer. Sendo que, tudo indica que a CPAS vai continuar a manter uma posição completamente alheada às circunstâncias em que os seus contribuintes desenvolvem a sua vida pessoal e profissional.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

É absolutamente essencial que os Ministérios exerçam o poder de tutela e sejam responsabilizados pela definição das políticas setoriais, recordando-se que a CPAS está sujeita à tutela partilhada entre o Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança.

Não fazendo qualquer sentido as declarações que Francisca Van Dunem, Ministra da Justiça, emitiu no dia 28 de abril de 2020, à Agência Lusa: “Admito que temos um problema, mas há uma grande diferença dado que os profissionais liberais estão a receber a vantagem de descontos que fazem para um sistema de previdência. Nós vamos ter de pensar no problema de proteção social, mas essa reflexão deve ser feita na própria classe que deve começar a entender-se”.

Esta desresponsabilização, por parte da Ministra da Justiça, não poderá ser acolhida de ânimo leve, atendendo a que os profissionais aqui em causa, muitas vezes, exercem a sua atividade assegurando a prossecução de interesses comuns ou prestando um verdadeiro serviço público (quando inscritos no sistema de acesso ao direito).

Num Estado de Direito Democrático, não se percebe como é que se podem adotar decisões que se revelam completamente desadequadas, desproporcionais e discriminatórias.

Como é possível sequer pensarem neste tipo de soluções, quando a falta e/ou quebra de rendimentos não pode ser de modo algum, imputada aos advogados, solicitadores e agentes de execução. Esta falta ou quebra de rendimentos é consequência direta da recente pandemia uma vez que, durante meses, tribunais e demais serviços públicos estiveram encerrados, os próprios clientes destes profissionais não têm condições para efetuar o pagamento dos honorários em dívida e, no regime de acesso ao direito a sua retribuição ser diminuta e feita de modo tardio.

Estamos perante uma situação que demonstra uma restrição ao livre acesso e exercício de atividade, pois muitos foram os advogados, solicitadores e agentes de execução que, não vendo qualquer iniciativa de resolução razoável e adequada deste problema optaram por suspender a sua inscrição na respetiva ordem profissional. Em contrapartida, aos restantes trabalhadores independentes foi possível recorrerem ao subsídio parcial de desemprego,

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

tendo ao longo do tempo sido criadas outras medidas assistencialistas (como por exemplo o lay-off).

Além do mais, face a pessoas que, tal como os restantes cidadãos, têm responsabilidades para com a sua família, que têm de prover ao seu próprio sustento e cumprir com o pagamento das despesas normais do dia-a-dia (água, luz, renda, impostos, alimentação, responsabilidades parentais, entre outras).

d) A abordagem quantitativa e qualitativa da decisão

A análise da despesa pública surge frequentemente associada à questão da eficiência na provisão de bens e serviços pelas administrações públicas. Em termos gerais, a eficiência é medida com base na comparação entre os recursos utilizados e a quantidade/qualidade dos bens e serviços providos. Importa salientar que este tipo de análise defronta diversas dificuldades por vários tipos de motivos. Em primeiro lugar, é muito exigente em termos de dados, requerendo informação muito detalhada. Em segundo lugar, existem frequentemente problemas ao nível da definição do processo produtivo, em particular relacionados com os inputs e outputs, e da determinação de indicadores que sintetizam os resultados finais. Em terceiro lugar, a ausência de preços de mercado para valorizar a provisão de serviços de natureza não mercantil gera dificuldades na medição dos outputs.¹⁵⁰

Para o Eurostat, a proteção social é definida pelas diferentes intervenções que as instituições públicas e privadas com as finalidades de aliviar os indivíduos e as famílias da responsabilidade de fazerem face a um conjunto definido de riscos ou necessidades.

As receitas dos regimes de proteção social classificam-se segundo o tipo e a origem: o tipo indica a natureza ou a razão de ser do financiamento, agrupando-os em contribuições sociais, contribuições das administrações públicas, transferências de outros regimes e outras receitas; a origem especifica o setor institucional do qual provém o financiamento,

¹⁵⁰ Artigo sobre: “A Evolução Da Despesa Pública: Portugal na área do contexto do Euro”, do Boletim Económico do Banco de Portugal, cit. p.3

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

agrupando-os em sociedades, administração central, regional e local, fundos de segurança social, famílias, instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias e resto do mundo.¹⁵¹

Ao Estado compete a concretização de funções de carácter eminentemente económicas ou “musgravianas”: afetação de recursos; distribuição e estabilização.

A afetação de recursos, passa pela previsão de bens públicos suficientes para fazer face a certas situações de falta de rendimentos por parte dos indivíduos. Tais bens públicos podem ser destinados ao uso simultâneo de várias pessoas e não pressupõem o pagamento de qualquer contraprestação, ou seja, ao contrário do que ocorre com os bens privados, cuja utilização de um sujeito determina a impossibilidade de uso por outro e que estão dependentes de ser cobrado um preço para que esteja na disponibilidade de um sujeito.

O que significa, que os bens públicos não se caracterizam pelo que se poderá designar por consumo rival e pelo princípio da exclusão. Para além disso, a sua utilização visa dar resposta a problemas que o mercado não tem interesse em responder.

¹⁵¹ https://www.ine.pt/bddXplorer/htdocs/minfo.jsp?var_cd=0002014&lingua=PT

5. Estudo de Caso: O Sistema de Proteção Social Brasileiro

No Brasil, está em fase de implementação o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – que tem como principal fundamento a Constituição Brasileira de 1988, que traça como prioridade a necessidade de existir uma política pública constitucionalmente definida no âmbito do sistema de proteção social do Estado.

“A Constituição de 1988 foi um marco na construção da proteção social no Brasil, integrando a Assistência Social à Seguridade Social, à Previdência Social e à Saúde, o que elevou o status da Assistência a de política social e instituiu um sistema de seguridade social no país. A atenção constitucional a essa política possibilitou uma profunda transformação na sua concepção, nas suas condições de oferta, na sua organização institucional e na sua cobertura. Passo que se mostrou primordial no longo processo de inscrição dos direitos sociais nos marcos institucional e legal do Estado brasileiro com reais consequências no papel governamental na garantia desses direitos por meio de políticas públicas.”¹⁵²

O art.º 194 º da CF 1988, consagra o que podemos designar como os sete princípios basilares do sistema previdenciário brasileiro, a saber: 1 - universalidade de participação nos planos previdenciários; 2 - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; 3 - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; 4 - cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente; 5 - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo; 6 - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional; 7 - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do Governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.¹⁵³

¹⁵² [Proteção Social | CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil \(fgv.br\)](http://protecao-social.cpdoc.fgv.br)

¹⁵³ “I – Universalidade da cobertura e do atendimento – Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social. Conjuga-se a este princípio aquele que estabelece a filiação compulsória e automática de todo e qualquer indivíduo trabalhador

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

no território nacional a um regime de previdência social, mesmo que “contra a sua vontade”, e independentemente de ter ou não vertido contribuições; a falta de recolhimento das contribuições não caracteriza ausência de filiação, mas inadimplência tributária, é dizer, diante do ideal de universalidade não merece prevalecer a interpretação de que, “ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência”. Como será visto adiante, a filiação decorre do exercício de atividade remunerada, e não do pagamento da contribuição. II – Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais – O mesmo princípio já contemplado no art. 7º da Carta trata de conferir tratamento uniforme a trabalhadores urbanos e rurais, havendo assim idênticos benefícios e serviços (uniformidade), para os mesmos eventos cobertos pelo sistema (equivalência). Tal princípio não significa, contudo, que haverá idêntico valor para os benefícios, já que equivalência não significa igualdade. Os critérios para concessão das prestações de seguridade social serão os mesmos; porém, tratando-se de previdência social, o valor de um benefício pode ser diferenciado – caso do salário-maternidade da trabalhadora rural enquadrada como segurada especial. III – Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços – O princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços. Vale dizer, para um trabalhador que não possua dependentes, o benefício salário-família não será concedido; para aquele que se encontre incapaz temporariamente para o trabalho, por motivo de doença, não será concedida a aposentadoria por invalidez, mas o auxílio-doença. Não há um único benefício ou serviço, mas vários, que serão concedidos e mantidos de forma seletiva, conforme a necessidade da pessoa. Por distributividade, entende-se o caráter do regime por repartição, típico do sistema brasileiro, embora o princípio seja de seguridade, e não de previdência. O princípio da distributividade, inserido na ordem social, é de ser interpretado em seu sentido de distribuição de renda e bem-estar social, ou seja, pela concessão de benefícios e serviços visa-se ao bem-estar e à justiça social (art. 193 da Carta Magna). Ao se conceder, por exemplo, o benefício assistencial da renda mensal vitalícia ao idoso ou ao deficiente sem meios de subsistência, distribui-se renda; ao se prestar os serviços básicos de saúde pública, distribui-se bem-estar social, etc. O segurado, ao contribuir, não tem certeza se perceberá em retorno a totalidade do que contribuiu, porque os recursos vão todos para o caixa único do sistema, ao contrário dos sistemas de capitalização, em que cada contribuinte teria uma conta individualizada (como ocorre com o FGTS). IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios – Princípio equivalente ao da intangibilidade do salário dos empregados e dos vencimentos dos servidores, significa que o benefício legalmente concedido – pela Previdência Social ou pela Assistência Social – não pode ter seu valor nominal reduzido, não podendo ser objeto de desconto – salvo os determinados por lei ou ordem judicial –, nem de arresto, sequestro ou penhora. Dentro da mesma ideia, o art. 201, § 2º, estabelece o reajustamento periódico dos benefícios, para preservar-lhes, em caráter permanente, seu valor real. V – Equidade na forma de participação no custeio – Trata-se de norma princípio-lógica em sua essência, visto que a participação equitativa de trabalhadores, empregadores e Poder Público no custeio da seguridade social é meta, objetivo, e não regra concreta. Com a adoção deste princípio, busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente a seu poder aquisitivo, enquanto a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por ter a classe empregadora maior capacidade contributiva, adotando-se, em termos, o princípio da progressividade, existente no Direito Tributário, no tocante ao Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (art. 153, § 2º, da CF). Em razão disso, a empresa passou a contribuir sobre o seu faturamento mensal e o lucro líquido, além de verter contribuição incidente sobre a folha de pagamentos. VI – Diversidade da base de financiamento – Estando a Seguridade Social brasileira no chamado ponto de hibridismo entre sistema contributivo e não contributivo, o constituinte quis estabelecer a possibilidade de que a receita da Seguridade Social possa ser arrecadada de várias fontes pagadoras, não ficando adstrita a trabalhadores, empregadores e Poder Público. Assim, com base nesse princípio, existe a contribuição social incidente sobre a receita de concursos de prognósticos, e a própria CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, enquanto foi cobrada. Com a adoção desse princípio, está prejudicada a possibilidade de estabelecer-se o sistema não contributivo, decorrente da cobrança de tributos não vinculados, visto que o financiamento deve ser feito por meio de diversas fontes e não de fonte única. VII – Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados – A gestão dos

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“A partir de sua instituição como política pública, a assistência social foi regulamentada pela Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a estabelecer algumas garantias fundamentais, mas principalmente determinando que deve ser o Estado, por meio dos governos municipais, estaduais e federal, o agente promotor dessas garantias e de direitos, inaugurando, assim, uma nova fase para a cidadania brasileira.”¹⁵⁴

Foi com a Lei Federal 12.435, de 6 de julho de 2011, que o SUAS passou efetivamente a vigorar no Brasil, tendo como principal objetivo a consagração e desenvolvimento dos mecanismos anteriormente previstos na Lei Federal 8.742 de 7 de dezembro de 1993 - LOAS.

Nestes termos, o sistema público – SUAS - assume-se como o regime de proteção social básico (obrigatório para todas as classes de profissionais) e os demais sistemas ganham o carácter de regimes de proteção social voluntários e complementares.¹⁵⁵

recursos, programas, planos, serviços e ações nas três vertentes da Seguridade Social, em todas as esferas de poder, deve ser realizada mediante discussão com a sociedade. Para isso, foram criados órgãos colegiados de deliberação: o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, criado pelo art. 3º da Lei n. 8.213/1991, que discute a gestão da Previdência Social; o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, criado pelo art. 17 da Lei n. 8.742/1993, que delibera sobre a política e ações nesta área; e o Conselho Nacional de Saúde – CNS, criado pela Lei n. 8.080/1990, que discute a política de saúde. Todos estes conselhos têm composição paritária e são integrados por representantes do Governo, dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados.” Cit. P.P 71-73, Manual de Direito Previdenciário, 24ª edição.

¹⁵⁴ <https://craspsicologia.files.wordpress.com/2015/02/artigo-o-papel-do-advogado-no-suas.pdf>, cit. P. 2

¹⁵⁵ “O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, previsto inicialmente pela LOAS em 1993, mas que teve sua implementação iniciada a partir de deliberação aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, posteriormente regulamentada pela NOB–SUAS 2005, e só então instituído legalmente a partir da atualização da LOAS em 2011, pela Lei Federal 12.435, de 6 de junho de 2011. O SUAS tem por funções: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (art. 2º LOAS), e se materializa através da provisão e da oferta de projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais no território nacional. Foi inspirado nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), organizando seus programas e serviços de assistência social de forma territorializada e instalando suas unidades de atendimento em comunidades com maiores indicadores de vulnerabilidade social dos municípios brasileiros. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, envolvendo diretamente as estruturas e os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. (...) O SUAS, conforme definido pela LOAS, organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira, é a Proteção Social Básica destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais; ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento dos vínculos familiares, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social (art. 6ºA) (I), donde se destacam, como principais serviços, as unidades públicas

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Neste mesmo sentido, o artigo 11.º da Lei 8.219/91, de 24 de julho de 1991, do artigo 12.º da Lei n. 8.212/91, de 24 de julho de 1991 e do artigo 9º do Decreto nº. 3.048/99, de 25 de maio de 1999, vieram concretizar o âmbito subjetivo de aplicabilidade do regime geral de previdência social (RGPS), estabelecendo que são obrigatoriamente contribuintes do sistema de proteção social nacional, os cidadãos brasileiros ou estrangeiros, a partir dos dezasseis anos, que trabalhem, independentemente da natureza do vínculo contratual e da precariedade deste último, em atividades económicas relacionadas com o setor primário e/ou sector terciário, como empregados ou enquanto contribuintes individuais.¹⁵⁶

As mencionadas disposições legais concretizam a classificação dos seus beneficiários ou segurados em duas categorias: obrigatórios (basta que se receba uma qualquer retribuição) e facultativos (não estejam segurados por nenhum sistema de proteção social) – princípio da legalidade.¹⁵⁷

denominadas Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (art. 6ºC, §§1º, 3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (art. 24A). A segunda, é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tenham tido algum(ns) de seus direitos violados, por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. A Proteção Social Especial se subdivide em Média Complexidade, donde se destacam como principais serviços os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) (art. 6ºC, §§2º, 3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) (art. 24B), e de Alta Complexidade, em que se destacam, como principais serviços, os de Acolhimento Institucional, que se subdivide em: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva.” (<https://craspsicologia.files.wordpress.com/2015/02/artigo-o-papel-do-advogado-no-suas.pdf>, P.P. 5-6)

¹⁵⁶ “1. Empregado – É a pessoa física que presta serviços de natureza não eventual a empregador, sob dependência e mediante salário. Ao contrário da legislação trabalhista, o conceito previdenciário de empregado é amplo, incluindo os detentores de cargos eletivos – políticos (Deputados, Senadores, *Prefeitos, Vereadores, etc.*), *servidor público de cargo de comissão, trabalhadores em organismos* internacionais em funcionamento no Brasil ou no exterior, dentre outros, desde que não estejam protegidos por outro regime previdenciário (RPPS ou previdência obrigatória de outro país). (...) 3- Contribuinte Individual – É o conhecido “autônomo”, ou seja, a pessoa física que exerce atividade de natureza urbana ou rural, com ou sem fins lucrativos, mas que não se enquadra como empregado na forma da legislação previdenciária. Como exemplo são os advogados não empregados (associados, parceiros, etc.), o empresário, o vendedor autônomo (em sinais, eventos, etc.), o síndico de condomínio, quando remunerado direta ou indiretamente, dentre outros”. https://issuu.com/oabdf/docs/cartilhaprevidenciario10x13_5cm_v5 pp. 17 e 18

¹⁵⁷ “Vale dizer, não há discricionariedade na atuação do indivíduo, em se tratando de previdência social. Sua filiação é compulsória; a fixação dos contribuintes e das contribuições se dá por lei, sem possibilidade de convenção entre as partes envolvidas. Do mesmo modo, o direito ao benefício é irrenunciável; os beneficiários do regime são taxativamente enumerados pela norma legal.” Cit. P. 82 “Manual de Direito Previdenciário”, 24ª edição.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“A filiação decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para o segurado facultativo. É dizer, a filiação não depende de ato volitivo para o segurado obrigatório, mas somente para o facultativo (art. 20, § 1º, do Decreto n. 3.048/99, redação conferida pelo Decreto n. 6.722/2008). Este entendimento possui pleno amparo na jurisprudência do STJ: A filiação ao Regime Geral de Previdência Social, para o segurado obrigatório, se perfaz de forma automática, com o simples exercício de atividade remunerada, não dependendo de nenhum ato volitivo da sua parte, nos termos do que prescreve o art. 20, § 1º, do Decreto 3.048/1999. Portanto, para o segurado obrigatório a filiação e a qualidade de segurado não dependem de um número mínimo de contribuições, mas do simples exercício de atividade remunerada. Princípio da automaticidade da filiação (...). Recurso especial conhecido e provido para reconhecer a qualidade de segurada da de cujus e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que se verifique a existência ou não de incapacidade no momento do requerimento administrativo (REsp 2015/0285415-4, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 18.12.2015). (...) Já para o indivíduo que pretenda ingressar no RGPS como segurado facultativo, exige-se que não esteja amparado, quando de sua filiação, por nenhum regime próprio de previdência social (permitindo-se a filiação do servidor público que esteja em licença sem vencimentos, para tratar de interesse particular), considerando-se amparado aquele que se encontre inativo, percebendo aposentadoria de regime próprio de previdência.”¹⁵⁸

Ao nível do seu financiamento, a Segurança Social Brasileira tem um orçamento próprio – princípio do orçamento diferenciado de natureza mista, dado que tem dois tipos de fontes, nos termos dos artigos 195.º e 204.º da CF 88, financiamento direto e o financiamento indireto.

O financiamento direto tem como pressuposto as contribuições diretamente pagas pelos seus beneficiários/segurados, sendo as contribuições destes perspetivadas, conforme vertido no art.º 201.º da CF 88, numa lógica de respeito pela manutenção do equilíbrio

¹⁵⁸ Cit. P. 182 -184, Manual de Direito Previdenciário, 24ª ed.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

financeiro e atuarial. Para além disso, o cálculo das contribuições para o sistema previdenciário tem em consideração a capacidade contributiva do indivíduo em concreto e a progressividade da contribuição.¹⁵⁹

Quanto ao financiamento indireto, este é sustentado pelas transferências valores pecuniários provenientes dos orçamentos do Estado, da União, dos Distritos, entre outras entidades públicas.¹⁶⁰

“(…) Segundo o Relatório sobre a Seguridade Social de 2009 da Conferência Interamericana de Seguridade Social, a literatura sobre o tema sugere a formação de três pilares: o primeiro seria uma rede de seguridade ou pensão mínima para todos os cidadãos, financiada por impostos gerais; o segundo, um sistema de benefícios contributivo, voltado à atividade laborativa, financiado por contribuições sobre salários; e o terceiro, baseado na economia voluntária individual. (...) O modelo brasileiro, segundo esta linha de pensamento, se divide da seguinte forma:

– Previdência Social Básica: pública, compulsória em forma de repartição, com financiamento misto (trabalhadores, tomadores de serviços e poder público), dividida em

¹⁵⁹ “A seguridade social é um sistema de proteção que visa o bem-estar e a justiça sociais. Logo, seria totalmente incoerente que a divisão de seus encargos fosse injusta. Somente haverá justiça se duas máximas forem observadas: 1ª) capacidade contributiva; e 2ª) risco social. quanto maior a capacidade econômica do contribuinte, maior deve ser o seu encargo tributário. É por essa razão, por exemplo, que a maioria das contribuições sociais recai sobre as empresas, e não sobre os segurados. (...) Outra decorrência da capacidade econômica é a progressividade. A contribuição de alguns segurados (empregados, avulsos e domésticos) incide de forma progressiva. Quanto maior a base de cálculo do tributo, maior é a alíquota. Ressalte-se que a incidência da alíquota não é cumulativa, ou seja, incide uma única alíquota sobre o valor total do salário de contribuição (base de cálculo da contribuição do segurado)” cit. p. 33 [Direito Previdenciário I - Vol 45 - Col. Saberes Do Direito \(forumturbo.org\)](#)

¹⁶⁰ “O sistema de proteção social de cidadania (composto pelos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social) é financiado por transferências do Orçamento do Estado, por consignação de receitas fiscais e receitas provenientes de jogos sociais, como é o caso do subsistema de ação social. As prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e as políticas ativas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras. Já o sistema complementar não integra o orçamento da segurança social, que apresenta natureza voluntária e procura complementar a proteção através de um regime de gestão pública e privada, coletiva ou individual (Lei nº 83-A/2013, Art. 90o). Com isso, verifica-se que o modelo de segurança social em Portugal, tal como no Brasil, é misto, com características bismarkiana e beveridgiana, no qual o subsistema de solidariedade, baseia-se na conceção de Beveridge, e de seguro social obrigatório tem a conceção de Bismarck (Silva, 2014, p. 172).”¹⁶⁰ Cit. P. 32

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

múltiplos regimes: o Regime Geral, administrado pela União, cuja atribuição é descentralizada à autarquia INSS; e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores, administrados pelos entes da Federação, baseados no princípio da solidariedade e com o objetivo de oferecer proteção à classe trabalhadora em geral (empregados de qualquer espécie, trabalhadores avulsos, por conta própria e empresários dos meios urbano e rural, agentes públicos ocupantes de cargos efetivos, vitalícios e comissionados).

- Previdência Complementar: privada, em regime de capitalização, na modalidade contribuição definida, facultativa à classe trabalhadora na modalidade fechada (financiada, neste caso, com contribuições dos trabalhadores e tomadores de serviços), e a todos os indivíduos, na modalidade aberta (com contribuição somente do indivíduo), administrada por entidades de previdência complementar.

- Assistência Social: para idosos e portadores de deficiência, necessidades ou cuidados especiais, abrangendo as pessoas que estejam carentes de condições de subsistência, segundo critérios estabelecidos em lei, financiada também pelos contribuintes da Seguridade Social e pelos entes da Federação.”¹⁶¹

Concluimos assim, que tanto o Sistema de Proteção Social Português como o Sistema de Proteção Social Brasileiro se assumem como sistemas de financiamento misto, uma vez que as suas fontes de receitas são provenientes do pagamento das contribuições dos seus beneficiários e das transferências dos Orçamentos Gerais do Estado. Sendo a sua forma de financiamento fundamentada pela responsabilidade dos Estados de garantirem a manutenção e a gestão de um sistema público de proteção social e da responsabilidade de cada indivíduo em contribuir para o mencionado sistema.

a) Sistema de Proteção Social dos Advogados Brasileiros

Conforme previsto no artigo 3º, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994 – Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, o exercício da atividade de advocacia no território

¹⁶¹ Cit. PP. 64-65, Manual de Direito Previdenciário, 24ª edição

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respetivas entidades de administração indireta e fundacional.¹⁶²

Nos termos do art.º 18 do Regulamento, o facto de o advogado ser titular de uma relação de emprego, não retira a isenção e/ou autonomia técnica nem reduz a independência profissional inerentes ao exercício da advocacia, uma vez que não está obrigado à prestação de serviços profissionais de interesse pessoal dos empregadores, fora do âmbito do vínculo laboral.

No entanto, caso façam parte da Defensoria Pública, quando sejam integrados em procedimento de concurso público, ficam vinculados ao regime previdenciário próprio dos agentes públicos, com regras específicas, não se submetendo às normas do regime geral, tendo por base os princípios consagrados na CF 88.¹⁶³

De acordo com o artigo art.º 134.º da CF 88, a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. No parágrafo 4º do mencionado preceito resulta que são princípios institucionais da Defensoria Pública a

¹⁶² “Enquanto locus de atuação, o advogado pode atuar na atividade privada, como profissional autónomo; nas sociedades de advogados e, ainda, na Advocacia Pública, enquanto integrante da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública, das Procuradorias e consultorias dos estados, do DF, dos municípios, nas autarquias e nas fundações públicas.” <https://craspsicologia.files.wordpress.com/2015/02/artigo-o-papel-do-advogado-no-suas.pdf> P.9

¹⁶³ “O Defensor Público é uma pessoa formada em Direito que ingressa na Defensoria Pública, mediante a aprovação prévia em concurso público de provas e títulos. Aos aprovados no concurso é ministrada um curso oficial de preparação à carreira. Para defesa dos interesses de quem assistem, actuam nos dois graus de jurisdição, com titularidade e atribuições específicas em razão da matéria a ser examinada. O defensor público é independente no exercício das suas funções, cabendo-lhe propiciar uma defesa adequada e efectiva dos interesses do assistido em todas as instâncias. A capacidade de actuação do Defensor Público decorre exclusivamente da sua nomeação e posse no cargo público.” [https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/Estudos%20AIN%20DGPJ/Defensor Oficioso Jul 2010.pdf](https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/Estudos%20AIN%20DGPJ/Defensor_Oficioso_Jul_2010.pdf) p. 35

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93.º e no inciso II do art. 96.º da C.F 88.

Consequentemente, os Advogados Brasileiros por norma estão obrigatoriamente enquadrados no Sistema de Previdência Social geral, que funciona como um seguro público, independentemente de exercerem a sua atividade em regime de contrato de trabalho, como prestador de serviços ou como advogados associados.¹⁶⁴

Enquanto trabalhador por conta de outrem, o advogado irá proceder aos seus descontos tendo em consideração o seu salário, sendo-lhe aplicada uma quotização compreendida entre 8% e 11%, cabendo à entidade empregadora a contribuição de 20% em função dos salários pagos. A esta retenção acresce o pagamento de Seguro de Acidentes de Trabalho cuja taxa deverá estar compreendida entre 1% e 3%.

O advogado considerado como contribuinte individual, conforme previsto no art.º 21.º da Lei 8.219/91, terá de contribuir para este sistema com 20% sobre o valor de honorários auferidos mensalmente, devendo o pagamento desta contribuição ser efetuado até ao décimo quinto dia do mês seguinte a que digam respeito os honorários auferidos. Porém, nos termos do nº 2 do referido preceito, poderá contribuir com a taxa de 11%, se renunciar ao direito de aposentadoria por contribuição, não perdendo os demais direitos previdenciais. Sobre este profissional recai a obrigação de associar as suas contribuições para o sistema de proteção social aos dados sobre o Imposto de Renda Física – cruzamento de dados – o que permite concretizar o princípio da efetiva capacidade contributiva.¹⁶⁵

¹⁶⁴ “O Advogado, ao exercer sua atividade na condição de empregado ou contribuinte individual, se torna obrigatoriamente segurado da Previdência, trazendo para si o dever de recolher a respetiva contribuição, a qual será calculada sobre os honorários advotáticos, em caso de contribuinte individual, sobre o salário, no caso do empregado, ou sobre o pró-labore, no caso de advogado sócio de Escritório de Advocacia.” https://issuu.com/oabdf/docs/cartilhaprevidenciario10x13_5cm_v5 p. 14

¹⁶⁵ “Os segurados obrigatórios na condição de contribuinte individual (quando não prestem serviços exclusivamente a pessoas jurídicas) e os segurados facultativos estão obrigados a recolher sua contribuição, por iniciativa própria, até o dia 15 do mês seguinte àquela a que as contribuições se refiram, prorrogando-se o vencimento para o dia útil subsequente, quando não houver expediente bancário no dia 15. Com a entrada em vigor do art. 4º da Medida Provisória n. 83, de 12.12.2002, convertida na Lei n. 10.666, de 8.5.2003, cujos

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

“O Contribuinte Individual (CI) pode contribuir de 2 maneiras: plano normal ou plano simplificado. Recolhimentos efetuados no plano normal servirão como contagem de tempo e concessão de todos os benefícios previdenciários, seu percentual de recolhimento é de 20%.

Já no plano simplificado, sua forma de inclusão previdenciária como percentual de contribuição reduzido, tem o percentual de 11% (desde que seja pago sobre o valor de 1 salário mínimo). É importante esclarecer que as contribuições realizadas através do plano simplificado são válidas para os benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição/Certidão de Tempo de Contribuição (CTC).”¹⁶⁶

Para além disso, teremos de ter em consideração que, ao contrário do que ocorre em Portugal com as Sociedades de Advogados, no Brasil, estas Sociedades Profissionais no que releva em termos fiscais e de proteção social são consideradas como as demais sociedades comerciais ou empresas.¹⁶⁷

efeitos passaram a ser exigidos em 1.4.2003, foi atribuída à empresa contratante a obrigatoriedade de reter do valor devido e recolher o percentual de 11% da remuneração a ser paga a contribuinte individual a seu serviço, limitado ao limite máximo do salário de contribuição, obrigação esta que tem vencimento no mesmo prazo que o recolhimento da contribuição das empresas sobre a folha de pagamentos dos demais segurados a seu serviço, na condição de empregados e trabalhadores avulsos. A obrigação de retenção e recolhimento se estende também a entes de direito público que contratem contribuintes individuais para prestação de serviços eventuais (art. 216-A do Regulamento).” P.

¹⁶⁶ 6258a-cartilha-direito-previdenciario-810101210.pdf cit. P. 15

¹⁶⁷ “As sociedades de advogados, regularmente inscritas no CNPJ, são equiparadas a empresa para os fins tributários e previdenciários. Logo, via de regra, devem pagar contribuição social à alíquota de 20% (vinte por cento) sobre as remunerações pagas a empregados e a contribuintes individuais (autônomos), inclusive sobre as remunerações pagas aos sócios a título de pró-labore. É comum os estatutos sociais dos escritórios preverem que os sócios retirarão pró-labore, sobre o qual incidirá a contribuição previdenciária do sócio e da empresa, que também arcará com o Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT), que corresponde a 1% sobre o pró-labore. Quanto ao resto dos honorários, estes serão retirados na forma de lucro, os quais não sofrem a incidência de tributação. (...) O advogado associado é considerado como um prestador de serviços autônomo e, desta forma, a sociedade de advogados reterá na fonte, para fins de recolhimento à Seguridade Social, a alíquota de 11% (onze por cento) sobre o salário de contribuição (remuneração auferida por mês). Em conjunto a sociedade de Advogados deve contribuir com 20% (vinte por cento) a título de contribuição patronal. Sendo a responsabilidade tributária do escritório de advocacia, o Advogado não poderá ter os seus direitos previdenciários cerceados por omissão do tomador de serviços. Para tanto, é aconselhável ao Advogado Associado que exija do escritório os relatórios mensais de pagamentos e a RPA – requisição de Pagamento Autônomo, como forma de comprovar, no futuro, o direito e a retenção da contribuição previdenciária, inclusive sob a base correta de contribuição. Caso contrário, quando da aposentadoria, sofrerá

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

No Sistema de Proteção Social Brasileiro, tal como os restantes profissionais, os advogados e/ou seus dependentes têm os mesmos direitos de proteção social, no que se refere aos rendimentos substitutivos dos salários e/ou honorários, nomeadamente as causas que levam à redução ou perda de capacidade de obtenção de vencimentos. São-lhes assegurados designadamente os seguintes direitos: aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial (caso trabalhe em ambiente insalubre; aposentadoria à pessoa com deficiência; auxílio-doença; aposentadoria por invalidez; auxílio-acidente; pensão por morte; auxílio-reclusão; salário-maternidade e salário-família.

Tais benefícios substitutivos de salários e/ou honorários terão de corresponder obrigatoriamente, conforme vertido no parágrafo 2º do art.º 202 da CF 88, na Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ao salário mínimo nacional. Assim sendo, a Constituição Brasileira, estipula o que podemos designar como o limite mínimo à existência do indivíduo, que independentemente das causas veja a sua capacidade de obtenção de rendimentos limitada e/ou reduzida, tendo como principal objetivo a garantia da dignidade da pessoa humana durante toda a sua vida.

Do acima exposto, podemos afirmar que não se justifica a existência de um regime exclusivo para esta classe profissional, designadamente de cariz corporativista, com o fundamento na garantia do princípio da independência deste profissional, uma vez que a independência e/ou autonomia técnica deste profissional está vertida tanto na CF 88 como na demais legislação complementar, devendo mesmo haver o reconhecimento geral e real do exercício da advocacia vinculada por contrato de trabalho, no âmbito da carreira de defensor público e como prestação de serviço.¹⁶⁸

redução na base de cálculo. Cartilha- Previdência para Advogado by Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal - Issuu PP. 25 -26

¹⁶⁸ “De acordo com o art. 3º da CF/88, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é construir uma sociedade livre, justa e solidária. Esse dispositivo não é o único fundamento para defender a solidariedade no âmbito da seguridade social. Com efeito, apesar de os arts. 194 e 195 da CF/88 não fazerem referência expressa ao caráter solidário da seguridade, ambos são claros quando chamam todas as pessoas para participarem das ações do sistema. O art. 195 é ainda mais enfático, já que prevê a participação de toda a sociedade no financiamento do sistema, senão vejamos: ótica vertical ou horizontal. Verticalmente (pacto

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Acresce que, ao advogado compete em simultâneo, , nos termos do art.º 193.º CF 88, a função de contribuir para a administração da justiça, e uma função de cariz social. Pelo que se justifica que, ao advogado, seja garantido pelo Estado o mesmo nível mínimo de proteção social dado a qualquer outro profissional que, quando integrado na Defensoria Pública seja considerado como um servidor público, e que lhe seja garantido tenha um regime de proteção social próprio, uma vez que a Defensoria Pública é uma entidade permanente que tem como principal objetivo garantir o acesso aos tribunais e meios extrajudiciários de indivíduos mais carenciados.

Podemos mesmo afirmar que dada a importância que este profissional assume ao nível da sua função social, no que designamos Estado de Direito Democrático, ele não pode ser deixado ao abandono e à sua própria sorte O que tem ocorrido constantemente, em Portugal, tanto no que se refere ao nível da proteção social, como no que toca ao nível do exercício desta profissão no âmbito do programa de acesso ao direito.

Assim sendo, no nosso ponto de vista, embora o sistema jurídico Brasileiro seja bastante diferente do Sistema Jurídico Português, fará todo o sentido pensarmos numa reforma no que diz respeito ao exercício da advocacia em Portugal. Esta reforma terá de passar por assegurar a liberdade de acesso e a liberdade e dignidade de exercício de profissão, após cumpridos os requisitos exigidos para inscrição na O.A. e na O.S.A.E., conforme a sua capacidade contributiva, de não mais ser permitido que estes profissionais sejam alvo de dupla contribuição – princípio da igualdade e progressividade da contribuição social.

b) OAB – PREV: FUNDO DE PENSÃO

De notar, que o artigo 202.º da CF de 1988, no que toca ao regime complementar de proteção social adota claramente o regime de capitalização como fonte de financiamento dos regimes de proteção social privados. Acresce que, o mencionado preceito

intergeracional), significa que uma geração deve trabalhar para pagar os benefícios da geração anterior. Horizontalmente (pacto intrageracional), representa a redistribuição de renda entre as populações (KERTZMAN, 2011, p. 48). Apenas acrescentamos que o pacto intrageracional se dá também em razão da garantia de manutenção dos benefícios pagos aos indivíduos de mesma geração que estão impossibilitados de trabalhar, em virtude de uma doença, maternidade etc.” (Op. Cit. p. 43) Cartilha- Previdência para Advogado by Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal - Issuu

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Constitucional impõe que os regimes de proteção complementares sejam regulados por lei – Lei Complementar n.º 109/2001, de 29 de maio de 2001.¹⁶⁹ Enquanto regime complementar de previdência social, divide-se em: previdência complementar privada e previdência complementar pública.

“Como forma de garantir ao cidadão, trabalhador ou não, uma renda complementar nas situações de riscos sociais, a Constituição prevê criação e funcionamento dos Regimes de Previdência Complementar, os quais terão carácter facultativo e serão organizados de forma autónoma, baseados na constituição de reservas financeiras (poupanças) que garantem o benefício contratado no futuro. Estes regimes podem ser criados na modalidade de aberta ou fechados e serão sempre fiscalizados pelo Estado.

Aberta – Funcionará na modalidade aberta a instituição financeira com fins lucrativos ou não, que disponibilize ao público em geral a possibilidade de contratação dos planos de previdência, os quais terão os seus investimentos e regras previstos em regulamento próprio. Como exemplo, têm-se as modalidades de investimento VGBL e PGBL, oferecidos por bancos públicos e privados. Normalmente adotam o sistema de capitalização ou contribuição definida.

Fechada – funcionará na modalidade fechada a pessoa jurídica sem fins lucrativos conhecida como Fundo de Pensões, que tenha por objetivo instituir planos privados de concessão de benefícios complementares ou assemelhados aos do RGPS. Esses planos são restritos aos empregados de uma ou mais empresas, servidores, categorias profissionais, associados ou membros de pessoas jurídicas. São constituídos sob a forma de fundação ou sociedade civil e normalmente operam tanto na modalidade de Contribuição Definida, quanto na de Benefício Definido. Como exemplo, tem-se a OAB-PREV (Advogados), PREVI (funcionários do Banco Brasil), FUNCEF (funcionários da CAIXA), Postalís (funcionários dos Correios, dentre outros.”¹⁷⁰

¹⁶⁹ Vide art.º 202º, art.º 40º, parágrafos 14º a 16º da CF 1988 e art.º 1 da Lei Complementar nº 109.

¹⁷⁰ [Cartilha de Direito Previdenciário para Advogados by Sidnei de Braga Junior - Issuu](#), PP. 16 - 17

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Nos termos do art.º 31º da Lei Complementar nº 109, as entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente: I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e II - aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores. § 1º As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

Aos Advogados Brasileiros é-lhes permitido a adesão voluntária a sistemas previdenciais privados, designadamente ao OAB-PREV, que têm como principal finalidade complementar o sistema público de proteção previdencial.

“O Plano de Previdência dos Advogados foi criado para complementar a aposentadoria vitalícia paga pelo INSS. Não há adesão à Previdência Social. Pois ela é obrigatória. O benefício garantido pela Previdência Social é fixado em um teto, cujo valor da renda será proporcional ao tempo e ao valor das contribuições e nunca será maior que este limite para qualquer trabalhador que tenha contribuído neste sistema. Entretanto, o benefício pago pela OAB-Prev-PR será totalmente planejado pelo associado, que depositará valores ao longo do período de contribuição para formar o capital que servirá para pagar a aposentadoria complementar por prazo indeterminado.”¹⁷¹

O OAB-PREV é um Fundo de Pensões multipatrocinado pela Ordem dos Advogados do Brasil e funciona como uma espécie de poupança reforma. Que se caracteriza por ser um fundo de pensões restringido aos advogados, de contribuição definida, o seu resgate está

¹⁷¹ [Cartilha de Direito Previdenciário para Advogados by Sidnei de Braga Junior - Issuu](#) P. 24

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

sujeito ao período de seis meses de carência e a sua adesão permite a concessão de benefício fiscal ao aderente.^{172, 173}

Este fundo, consoante a opção do beneficiário, pode ser concretizado em três modalidades: contribuição básica, que corresponde ao plano mínimo de adesão, cujo montante está fixado a partir dos cinquenta reais; contribuição eventual, cujo montante é determinado pelo empregador ou pelo próprio advogado, tendo como limite mínimo o valor definido como contribuição mínima e a contribuição de risco, que depende da adesão do beneficiário e da contratação entre a OAB-Prev e uma Seguradora, tendo por finalidade a cobertura do risco de morte ou invalidez permanente do beneficiário. De salientar que, a qualquer momento, o beneficiário pode aumentar ou reduzir o montante da sua contribuição, fazer contribuições eventuais e poderá suspender a sua contribuição.¹⁷⁴

Ademais, atente-se que todas as modalidades deste fundo dependem da livre adesão do advogado e/ou empregador, no entanto, a primeira modalidade – contribuição básica – tem o carácter de ser considerada como obrigatória.

A OAB-Prev., nos termos do artº 30º do Regulamento OAB-PREV, concede os seguintes benefícios: a aposentadoria programada; a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte do aderente reformado ou que ainda estivesse a trabalhar.

No que diz respeito à aposentadoria programada, o art.º 31.º do Regulamento, estipula que o participante terá de requer o mencionado benefício tendo, para esse efeito de cumprir cumulativamente dois requisitos: o período de vinte e quatro meses de vinculação e a idade

¹⁷² “O carácter complementar visa garantir a manutenção do padrão financeiro do trabalhador após a sua passagem para a inatividade, contribuindo, portanto, para o fomento da poupança nacional (no sentido de viabilizar a acumulação de capital para o futuro). Justifica-se pela existência de teto no RGPS. (...) O carácter autónomo significa que o ingresso no regime de previdência privada independe de filiação ao RGPS. Vale dizer, o segurado do RGPS poderá ou não aderir à previdência privada. Ademais, o ingresso no regime de previdência privada não pressupõe a filiação ao RGPS.” *Direito Previdenciário I - Vol 45 - Col. Saberes Do Direito (forumturbo.org)* P. 254

¹⁷³ “O participante da OABPrev-PRtem direito a dedução das contribuições mensais, para fins de apuração de Imposto de Renda Retido na Fonte da Declaração de Ajuste Anual, no modelo completo, até ao limite de 12% do rendimento anual durante o período de acumulação.” [Cartilha de Direito Previdenciário para Advogados by Sidnei de Braga Junior - Issuu](#) P. 24

¹⁷⁴ Cfr. artigos 14º, 15º, 16º e 17º do Regulamento OAB-PREV S.P.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

estipulada no formulário de inscrição. Porém, no único parágrafo do mencionado preceito, resulta que o participante poderá, através de requerimento, solicitar a alteração da idade de elegibilidade para a concessão da aposentadoria programada.

O montante pecuniário da aposentadoria programada, será calculado tendo por base as contribuições acumuladas, estando disponível quando cumprido o período de vinculação ao plano. Como está expressamente vertido no art.º 38.º do Regulamento, a aposentadoria programada, a aposentadoria por invalidez ou a pensão por morte estão limitadas ao valor acumulado das contribuições efetuadas pelo participante, ou seja, o seu pagamento cessará automaticamente com o esgotamento da Conta Benefício¹⁷⁵, inclusive nas hipóteses de pagamento em parcela única, com a extinção de todos os direitos e obrigações contraídas pela OABPrev-SP.

No que se refere ao modo como este valor é pago, para a concessão de qualquer um dos benefícios assegurados pelo plano, o participante ou beneficiário pode optar entre duas modalidades de pagamento: renda mensal por prazo certo ou renda mensal por percentual. De acordo com o art.º 34.º do Regulamento, por ocasião do requerimento da aposentadoria programada, da aposentadoria por invalidez ou da pensão por morte, o participante ou beneficiário poderá escolher a forma do seu recebimento dentre as seguintes opções: I - renda mensal por prazo certo: calculada com base no saldo da conta benefício, em número fixo de cotas, e paga pelo prazo de no mínimo 5 (cinco) anos, a critério do participante; ou II - Renda Mensal por Percentual: determinada pela aplicação de um percentual escolhido pelo Participante entre 0,10% (dez décimos por cento) e 1,5% (um e meio por cento) sobre o saldo da Conta Benefício. §1º - O valor das rendas será apurado de acordo com o valor da Cota do mês anterior ao do pagamento. §2º - No ato da concessão, o Assistido poderá optar pelo recebimento de até 25% (vinte e cinco por cento) do saldo da Conta Benefício em prestação única, sendo o benefício de Aposentadoria Programada, Aposentadoria por

¹⁷⁵ Cfr. art.º 2º do Regulamento, entende-se por: - III - CONTA BENEFÍCIO: conta individual do Participante ou do Beneficiário, constituída pelos recursos oriundos da Conta Participante e, se for o caso, a Parcela Adicional de Risco, após a concessão dos benefícios previstos neste Regulamento. IV – CONTA PARTICIPANTE: conta individual constituída pelas contribuições básicas e eventuais pagas pelo Participante, além dos recursos recepcionados em Portabilidade, que servirá de base para cálculo dos benefícios e institutos garantidos por este Plano.

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Invalidez ou Pensão por Morte calculado com base no valor remanescente. §3º - As rendas mensais serão atualizadas mensalmente de acordo com o regime de Cotas previsto neste Regulamento.

Por outro lado, o art.º 37.º, consagra que a primeira parcela da aposentadoria programada, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte, será paga até ao 30.º o trigésimo dia útil subsequente ao requerimento e, uma vez iniciada, até ao último dia útil do mês de competência. Neste mesmo preceito legal temos prevista, nos seus parágrafos primeiro, segundo e terceiro, a hipótese das mencionadas rendas serem pagas em doze ou treze prestações mensais, consoante a opção exercida no ato de requerimento do participante ou do beneficiário, sendo que, a décima terceira prestação será paga juntamente com o benefício da competência de novembro.

Ao contrário da aposentadoria programada, a aposentadoria por invalidez permanente será concedida independentemente do cumprimento do período de vinculação ao plano ou de quaisquer outros períodos de carência, conforme resulta do art.º 32.º do Regulamento. A sua concessão somente está sujeita a uma perícia médica realizada por clínica devidamente credenciada pela OAB-PREV.

Em nome do que designamos por direitos adquiridos, a estes beneficiários é-lhes garantida a portabilidade, caso tenham feito contribuições para outros sistemas de proteção social complementar e na situação de pretenderem que os valores pagos à OAB-Prev. sejam transferidos para outros fundos.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Cfr. artº 44º do Regulamento OAB-PREV.

Conclusões

- I. A presente dissertação versa sobre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e pretende apresentar respostas a certas questões e problemas jurídicos que surgiram em decorrência da possibilidade da sua integração na Segurança Social, designadamente através do estudo comparado do Sistema de Proteção Social do Brasil.
- II. Como vimos, a análise desta questão não se põe apenas ao nível do que legal e historicamente ocorreu com as demais Caixas de Previdência. Esta reflexão tem obrigatoriamente de ter em consideração: a sustentabilidade da Segurança Social a médio e longo prazo; os recursos públicos existentes, não sujeitos ao consumo rival; os dados demográficos; as crises cíclicas, das quais resultam consequências socioeconómicas; a garantia dos direitos adquiridos e em construção; a evolução do exercício da advocacia e da solicitadoria; e a liberdade de acesso e de exercício de qualquer atividade profissional.
- III. A CPAS é uma pessoa coletiva de direito público criada pelo Estado, através do Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947, sendo reconhecida, pelo artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, como uma instituição de previdência autónoma, com um regime jurídico próprio e gestão privativa, estando subsidiariamente vinculada às disposições da Lei de Bases da Segurança Social e da demais legislação dela decorrente. A sua atuação está sujeita ao poder de tutela do Ministério da Justiça e pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
- IV. Embora tenha surgido pelas mãos do Estado, o certo é que a sua existência está intrinsecamente ligada ao movimento associativo que fez surgir a Associação de Advogados de Lisboa (atual Ordem dos Advogados) e que mais tarde alargou o seu âmbito subjetivo aos solicitadores.
- V. No que tange ao seu funcionamento atual, a CPAS, ao estabelecer uma “contribuição social mínima”, que é fixada exclusivamente com base no número de

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

anos de inscrição do beneficiário na correspondente associação profissional, gera discriminação tanto externa como interna.

- VI. A discriminação externa torna-se evidente quando a contribuição social dos advogados e solicitadores não é calculada com base nos rendimentos efetivamente auferidos pelos seus beneficiários, assim como na circunstância de dupla contribuição para diferentes regimes de proteção social, resultante da acumulação do exercício da advocacia/solicitadoria com outra atividade profissional ou do facto do advogado/solicitador ser titular de uma relação de subordinação jurídica. Além disso, estamos perante uma obrigação pessoal, não havendo por parte de qualquer entidade o dever de ressarcir ou de participar na contribuição devida pelo beneficiário.
- VII. Quanto à discriminação interna, entre os beneficiários obrigatoriamente inscritos na CPAS, esta é gerada pelo facto de a “contribuição mínima” assumir um diferente peso consoante os rendimentos concretamente auferidos, bem como pela possibilidade dada a determinados beneficiários de livremente optarem pelo escalão contributivo.
- VIII. É necessário sublinhar que, cfr. vertido no art.º 84.º do RCPAS, o financiamento da CPAS não depende exclusivamente do pagamento das contribuições sociais, podendo o orçamento desta entidade ser beneficiado com outras fontes de receita.
- IX. Ao termos utilizado o Sistema de Proteção Social Brasileiro como estudo de caso, conseguimos perceber que o princípio da independência e a função social associados ao exercício da advocacia ou solicitadoria não são fundamento para a existência de um Sistema de Proteção Social como a CPAS.
- X. A integração dos advogados e dos solicitadores no Sistema de Proteção Social do Estado não afeta a forma como a advocacia e a solicitadoria são exercidas, não havendo qualquer violação das disposições deontológicas previstas nos Estatutos de ambas as Ordens.
- XI. É de sublinhar que, independentemente da forma como seja exercida a advocacia ou solicitadoria, os profissionais devidamente inscritos na O.A. e na O.S.A.E. estarão

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

sempre vinculados aos estatutos das respetivas associações profissionais. Atualmente, conforme vertido nos E.O.A. e nos E.O.S.A.E, é possível que do contrato de mandato possa resultar uma relação jurídica contínua e reiterada, podendo ser celebrados contratos de trabalho ou contratos de avença, deixando de lado a ideia de que estas atividades são apenas executadas por um profissional liberal em prática isolada.

- XII. Acresce que, tanto a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas como os Estatutos estipulam a possibilidade de a advocacia e a solicitadoria serem exercidas no âmbito da relação jurídica com o Estado. Assim sendo, defendemos que, no âmbito do Sistema de Acesso ao Direito, faria sentido ser criada a carreira de “Defensor Público”. Esta carreira revela-se fundamental no sentido de garantir o acesso ao direito das pessoas mais carenciadas, de zelar pela função social imputada aos advogados ou solicitadores e de assegurar a qualidade dos profissionais associados ao Sistema de Acesso ao Direito.
- XIII. No que respeita às sociedades de advogados brasileiras, conseguimos perceber que, ao serem equiparadas às demais sociedades comerciais, quando devidamente registadas, é-lhes imputado o cumprimento das obrigações fiscais e de proteção social associadas ao benefício gerado pela atividade prestada pelos advogados associados. O que, de facto, torna perceptível o tipo de relação jurídica estabelecida entre as sociedades de advogados e os advogados associados.
- XIV. Contrariamente, em Portugal não temos concretizado o tipo de relação jurídica estabelecida entre as sociedades de advogados e os advogados associados, maioritariamente tituladas pelo “contrato de avença”, que sujeita o associado a um certo plano de carreira previamente estipulado pela sociedade de advogados.
- XV. Quanto ao acesso à advocacia e à solicitadoria, vimos que os princípios da independência e da liberdade de acesso a estas profissões são, à partida, limitados, quando, para o acesso a estas profissões, tanto a O.A. como a O.S.A.E. exigem a recém-formados o pagamento de uma taxa de inscrição desproporcional, não

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

havendo, em muitos casos, qualquer expectativa de que o estagiário venha a auferir qualquer contraprestação durante o período de estágio.

- XVI. Contudo, em determinadas circunstâncias, o estágio poderá ser remunerado, designadamente nas sociedades de advogados que no seu plano de carreiras prevejam os honorários que sejam devidos aos seus estagiários, bem como na circunstância de o patrono responsável pelo estagiário recorrer aos estágios financiados pelo IEFP.
- XVII. Na nossa perspetiva, ao ser admitido o recurso aos estágios profissionais do IEFP, ao ser possível a constituição de relações jurídicas duradouras e reiteradas com a mesma entidade, de um determinado número destes profissionais garantir o sistema de acesso ao direito e o facto dos advogados e solicitadores serem sujeitos passivos de impostos afastam o argumento apresentado de que estes profissionais não contribuem para a Segurança Social.
- XVIII. Como dissemos, uma parte do financiamento do Orçamento da Segurança é proveniente das transferências de receitas do Orçamento Geral do Estado, nomeadamente pela tributação em sede dos rendimentos auferidos (IRS e IVA), bem como nos demais impostos que sejam cobrados, não havendo qualquer interesse na discriminação individual do sujeito passivo. Logo, podemos afirmar que, regra geral *in casu*, o que ocorrerá é uma contribuição indireta destes profissionais para a Segurança Social.
- XIX. No que diz respeito à posição assumida pela Direção da CPAS sobre a contestação do resultado do referendo realizado dentro da O.A., os fundamentos apresentados, de não participação de todos os beneficiários e da conseqüente ilegitimidade da O.A. para a tomada de decisão em matéria da proteção social dos seus associados, não tem qualquer cabimento.
- XX. Por um lado, foram cumpridos todos os requisitos legais estipulados para a realização do referendo, cujo resultado é a manifestação de vontade democrática de uma franja dos beneficiários abrangidos pela CPAS. Por outro lado, a CPAS não tem qualquer atribuição ou competência para limitar o âmbito de atuação da O.A. e

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

da O.S.A.E, já que são entidades públicas distintas e independentes entre si. Porém, podemos dizer que a sustentabilidade ou existência da CPAS depende dos indivíduos que estejam regularmente associados a estas duas Ordens. Por último, ainda que, tanto a O.A. como a O.S.A.E., tenham como exclusiva competência zelar pelos direitos e interesses dos seus associados.

- XXI. No âmbito da matéria aqui em causa defendemos que, em nome do princípio da colaboração entre entidades públicas, a O.A. e O.S.A.E. poderiam ter adotado uma posição conjunta e concertada.
- XXII. A existência do sistema público de proteção social permite assegurar a todos os cidadãos, independentemente da profissão que desempenhem, a responsabilidade imputada ao Estado de adoptar as medidas de cariz assistencialista que se demonstrem necessárias para fazer face às circunstâncias da vida de maior fragilidade.
- XXIII. Assim, defendemos que, não há fundamento para que os advogados e solicitadores sejam excluídos da Segurança Social (regime mínimo). No entanto, não consideramos que a CPAS deva ser extinta, mas transformada num sistema complementar voluntário de reforma dos advogados e solicitadores.

Bibliografia

ANDRADE, Ana Cláudia Monteiro, “Impacto da crise nas respostas/medidas de combate à pobreza e exclusão social no distrito de Coimbra”, [Artigo web] disponível em https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25406/1/Relat%c3%b3rio%20Est%c3%a1gio_Ana%20Andrade.pdf (consultado em 21/06/2022)

ANTUNES, Cátia Vanessa Candeias - A natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores - Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade do Lisboa, 2021. Tese de Mestrado. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/52538> (consultado em 08/05/2022)

BRANCO, Rui, “Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011)”, *Análise Social*, 224, III (3.º), 2017, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, ISSN online 2182-2999, disponível em http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_224_art02.pdf (consultado em 15/06/2022)

CAMPOS, Joana, *Revista Eletrónica de Direito*: “Trabalhadores independentes: estudo das implicações do conceito de entidade contratante no pagamento de contribuições à segurança social”, *FEVEREIRO 2018 – N.º 1 (V. 15)*, disponível em <https://orcid.org/0000-0001-8407-0337> (consultado em 29/06/2022)

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “Direito Constitucional e Teorias da Constituição”, 7ª edição, Almedina, Coimbra, ISBN 978-972-40-2106-5, pp. 473-484

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Artigos 1.º a 107.º”, 4ª edição, 2014, Coimbra Editora, ISBN 978-972-32-1462-8

CARDOSO, Cláudio, “O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas”, novembro 2021, Almedina, ISBN-978-989-40-0038-9

—, “A Segurança Social dos trabalhadores independentes e dos advogados e dos solicitadores - Algumas reflexões”, in *Segurança social: sistema proteção solidariedade e sustentabilidade*”, Coordenação de Jorge Campino, Nuno Monteiro Amaro, Suzana Fernandes da Costa, Lisboa (2021), AAFDL EDITORA, 1.ª Reimpressão, janeiro 2021, ISBN: 978-972-629-576-1

—, “Considerações sobre a vinculação ao regime geral dos trabalhadores independentes e ao regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.”, [Artigo Web], disponível em: *Considerações sobre a vinculação ao regime geral dos trabalhadores independentes e ao regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.* (consultado a 09/08/2022)

CARVALHO, Ana Celeste, et alia coord., “Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social - Anotado e Comentado”, Almedina, 2022, ISBN 9789894005834

CASALTA NABAIS, José e LAVOURAS Matilde, “O Financiamento da Segurança Social”, in *Segurança social: sistema proteção solidariedade e sustentabilidade*”, Coordenação de Jorge Campino, Nuno Monteiro Amaro, Suzana Fernandes da Costa, Lisboa (2021), AAFDL EDITORA, 1.ª Reimpressão, janeiro 2021, ISBN: 978-972-629-576-1

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

CASTRO, Carlos Alberto Pereira e LAZZARI, João Batista, “Manual de Direito Previdenciário”, 24ª edição, Forense, 2020, Rio de Janeiro, ISBN 975-85-309-9185-9

COELHO, Miguel Teixeira, Segurança Social – Passado, presente e futuro, 1.ª Edição, Porto: Vida Económica, 2019, ISBN 978-98-976-8544-3

COELHO, Miguel Teixeira e GOMES, Elsa, “O Sistema Complementar da Segurança Social: Que Futuro?”, Lusíada. Economia & Empresa. n.º 24 (2018), disponível em <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lee/article/view/2557/pdf>, (consultado a 31/03/2022)

CONCEIÇÃO, Apilles J. B. Conceição, Segurança Social Manual Prático, 2019, 11ª ed., Almedina, ISBN 978-972-40-7929-5. CUNHA, Jorge Correia da; BRAZ, Cláudia, “A Evolução da Despesa Pública: Portugal no Contexto da Área do Euro”, Artigo do Boletim Económico - Inverno de 2012, Banco de Portugal, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab201213_p.pdf (consultado a 09/08/2022)

COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, “Livro Branco da Segurança Social”, Versão Final - Janeiro 98, ISBN 972-9222-18-5, pp. 153-225

FERREIRA, Boaventura de Sousa Franco Sílvia, “Para uma reforma solidária da Segurança Social”, Estudo Especial da Segurança Social – Maio 1998, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, pp 50-57

LOUREIRO, João Carlos, “Direito da Segurança Social: Entre a Necessidade e o Risco”, 1ª ed., setembro 2014, Coimbra Editora, ISBN-978-972-32-2216-6

—, “Adeus ao Estado Social”, 1ª ed., novembro 2010, Coimbra Editora, ISBN-978-972-32-1860-2

LOURENÇO ALVES, Ana Daniela - Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores: Passado, Presente e Alternativas de Futuro [em linha], Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2021, Tese de Mestrado. Disponível na Internet: <https://hdl.handle.net/10216/137484> (consultado em 08/06/2022)

MAGALHÃES, Fernando Sousa, “Estatuto da Ordem dos Advogados - Anotado e Comentado”, 15ª ed., março 2021, Almedina, ISBN- 978-972-40-9282-9

MARTINS, Maria Inês Oliveira, “Do Direito à Segurança Social”, Boletim das Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LVI (2013), disponível em https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/35527/1/BCE56_artigo3.pdf (consultado a 31/03/2022)

MARTINS, Valter, “O modelo de proteção social brasileiro: notas para a compreensão do desenvolvimento da seguridade social”, Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 1, p. 137-158, jan./jun. 2011, disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/1237/1134> (consultado a 04/04/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

MARTINEZ, Wladimir Novaes, “A Prova no Direito Previdenciário”, 4ª edição, Ltda, São Paulo, 2015, versão online, ISBN 978-85-361-8415-9

MELO, Daniel Eduardo Ferreira de, “Direito da segurança social: análise jurídico-económica e comparação de regimes contributivos” [em linha], Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015, Tese de Mestrado, disponível na Internet: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/83695/2/37111.pdf> (29/06/2022)

NEVES, Ilídio das (1996). Direito da Segurança Social, Princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora. NEVES, I. das (2001). Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

OLIVEIRA MARTINS, Guilherme Waldemar D’, “O novo processo orçamental - Questões fundamentais sobre o programa, princípios e processo orçamental”, AAFDL, 2020, Lisboa, ISBN 978-972-629-557-0

—, “Política Fiscal: uma análise introdutória”, *Revista de finanças públicas e direito fiscal*, Almedina, Coimbra. - A. 7, n.º 3 (2014), ISSN 1646-9127., p. 81-101

SOUZA, Celina, “Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas”, Fundação Luís Eduardo Magalhães, USP, São Paulo, dezembro 2002, disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf> (09/08/2022)

TORGAL, Luís Reis, “Estado de Providência - Estudos do Século XX”, Imprensa da Universidade de Coimbra, nº 13, 2013

Páginas eletrónicas

Banco de Portugal - UMA PERSPETIVA SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA [Artigo da Web], disponível em [Uma Perspetiva Sobre a Redistribuição do Rendimento em Portugal e na União Europeia \(bportugal.pt\)](http://www.bportugal.pt/pt/uma-perspetiva-sobre-a-redistribuicao-do-rendimento-em-portugal-e-na-uniao-europeia) (29/06/2022)

BBVA - Pensões: sistemas de repartição vs sistema de capitalização [Artigo da Web], disponível em <https://www.aminhapensao.pt/pt/blog/pensoes-sistemas-de-reparticao-vs-sistema-de-capitalizacao.html> (consultado em 29/06/2022)

Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores - REFERÊNCIA HISTÓRICADA SEGURANÇA SOCIAL DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES [Artigo da Web], disponível em [Microsoft Word - REFERENCIA HISTORICA DA SEGURANÇA SOCIAL DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES.doc \(cpas.org.pt\)](http://www.cpas.org.pt/pt/referencia-historica-da-seguranca-social-dos-advogados-e-solicitadores.doc) (consultado em 29/06/2022)

—, “Relatório e Contas de 2019”, de 15 de maio de 2020, [Artigo da Web], disponível em <https://www.cpas.org.pt/relatorio-contas-exercicio-2019/> (consultado em 29/06/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

—, “Relatório e Contas de 2021”, de 27 de abril de 2021, [Artigo da Web], disponível em <https://www.cpas.org.pt/relatorio-e-contas-exercicio-2021/> (consultado em 29/06/2022)

CPAS (n.d) “Escalões e Regras Contributivas” [Artigo da Web] Disponível em <https://cpas.org.pt/escal%C3%B5es-e-regras-contributivas.aspx>. (consultado em 29/06/2022)

Comissão de Seguridade Social OAB – Distrito Federal, “Cartilha – Previdência para Advocacia”, de 15 de agosto de 2018, disponível em https://issuu.com/oabdf/docs/cartilhaprevidenciario10x13_5cm_v5 (consultado em 06/04/2022)

Comissão de Direito Previdenciário OAB – São Paulo, “Cartilha de Direito Previdenciário”, disponível em <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes2/2016-2018/direito-previdenciario/cartilhas/cartilha-OAB-digital.pdf> (consultado em 06/04/2022)

Conselho Económico e Social, “Segurança Social: Modelos e Desafios”, janeiro 2018, disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Ricardo_Barradas2/publication/322917868_Desafios_do_sistema_de_pensoes_em_Portugal_reflexoes_em_torno_da_sustentabilidade_financeira_e_social_dos_modelos_organizativos_e_das_formas_de_financiamento/links/5a8fe4c4a6fdccceff00762c/D](https://www.researchgate.net/profile/Ricardo_Barradas2/publication/322917868_Desafios_do_sistema_de_pensoes_em_Portugal_reflexoes_em_torno_da_sustentabilidade_financeira_e_social_dos_modelos_organizativos_e_das_formas_de_financiamento/links/5a8fe4c4a6fdccceff00762c/Desafios-do-sistema-de-pensoes-em-Portugal-reflexoes-em-torno-da-sustentabilidade-financeira-e-social-dos-modelos-organizativos-e-das-formas-de-financiamento.pdf) (consultado em 29/06/2022)

Conselho das Finanças Públicas - Sistemas de Proteção Social Apontamento do Conselho das Finanças Públicas n.º 2/2014, outubro de 2014 [Artigo da Web], disponível em [Apontamento do Conselho das Finanças Públicas | Sistemas de Proteção Social \(cfp.pt\)](#) (consultado em 29/06/2022)

—, Glossário: sistema previdencial [Artigo da Web], disponível em Sistema Previdencial | Glossário | CFP (consultado em 29/06/2022)

—, sistema complementar, segurança social, cfp, conselho das finanças públicas

Datalabor – Contrato de trabalho vs contrato de prestação de serviços [Artigo da Web], disponível em <https://datalabor.pt/lex/contrato-de-trabalho-vs-contrato-de-prestacao-de-servicos> (consultado em 29/06/2022)

Diário Jurídico - Análise ao Novo Regime Contributivo dos Trabalhadores Independentes - Cláudia Rocha – Advogada, disponível em Análise ao Novo Regime Contributivo dos Trabalhadores Independentes - Cláudia Rocha - Advogada - Diário Jurídico (sapo.pt) (consultado em 29/06/2022)

Fundação Francisco Manuel dos Santos, “Direitos e Deveres dos Cidadãos”, [Artigo da Web] disponível em <https://www.direitosedeveres.pt/g/saude-seguranca-social-e-solidariedade/seguranca-social/quem-e-responsavel-pelo-pagamento-das-contribuicoes-e-quotizacoes-sociais-dos-trabalhadores> (29/06/2022)

OAB São Paulo, Comissão de Direito Previdenciário – Cartilha de Direito Previdenciário [Artigo da Web] Disponível em <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes2/2016-2018/direito-previdenciario/cartilhas/cartilha-OAB-digital.pdf> (consultado em 06/04/2022)

SEGURANÇA SOCIAL: A INTEGRAÇÃO DA CPAS COMO REGIME COMPLEMENTAR

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – História [Artigo da Web], disponível em História - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (scml.pt) (consultado em 29/06/2022)

Segurança Social – Guia Prático: Novo Regime dos Trabalhadores Independentes – disponível em 87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a (seg-social.pt) (consultado em 29/06/2022)

—, “Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social Trabalhadores por Conta de Outrem” [Artigo da Web], disponível em https://www.seg-social.pt/documents/10152/58902/Guia_TCO/55116df3-c41d-4bc9-983a-b591c8db1bcf (consultado em 29/06/2022)

—, “Evolução do Sistema da Segurança Social”, [Artigo da Web], disponível em https://www.seg-social.pt/documents/10152/58902/Guia_TCO/55116df3-c41d-4bc9-983a-b591c8db1bcf (consultado em 29/06/2022)

—, “Guia Prático: Entidades Contratantes”, [Artigo da Web] disponível em https://www.segsocial.pt/documents/10152/5896679/2034_entidades_contratantes/f7b1e0ce-bf6e-43bd-95a4-bf88b7345c6f (29/06/2022)