

**Trabalhadores independentes: estudo das implicações do conceito
de entidade contratante no pagamento de contribuições à
segurança social**

**Self-employed workers: study of the implications of the concept of a
contracting entity in the payment of social security contributions**

Joana Nogueira Gomes Carvalho Campos

Mestre em Direito dos Contratos e das Empresas pela Universidade do Minho, Advogada

Travessa do Caires, n.º 12, 5º Dto, 4700-208 Braga

Joana_campos@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8407-0337>

Outubro 2017

RESUMO: 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.

No que concerne às entidades contratantes, a sua obrigação contributiva constitui-se no momento em que a Instituição de Segurança Social apura oficiosamente o valor dos serviços que lhe foram prestados por trabalhadores independentes, iguais ou superiores a 80% do total da atividade de cada trabalhador independente e traduz-se no pagamento das contribuições devidas.

Este regime tem um efeito claramente pernicioso, uma vez que o trabalhador independente só declara o valor total dos seus rendimentos no ano seguinte, logo só depois de apurado oficiosamente o valor total através do cruzamento de informações com a autoridade tributária é que a entidade contratante é notificada de que o trabalhador independente prestou 80% ou mais do valor do seu rendimento total àquela entidade contratante.

Na nossa ótica, a solução passaria por aprofundar a legislação, os mecanismos e as competências da ação inspetiva, quer da inspeção do ACT, quer da segurança social promovendo uma interconexão mais estreita entre estes dois organismos e a AT, no sentido não só de aumentar a fiscalização, mas de a tornar mais eficiente e célere.

A par deste reforço, a conceção de um novo regime dos trabalhadores independentes mais próximo do regime dos trabalhadores por conta de outrem e o investimento na promoção de relações de trabalho estável, ou seja, criação na mentalidade e prática empresarial portuguesa de benefícios concedidos a entidades empregadoras que promovam as relações de trabalho com estabilidade e condições de proteção social dos seus trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: trabalhadores independentes; entidade contratante; base de incidência; taxa contributiva.

ABSTRACT: The scheme for self-employed workers has undergone a marked change with the new contributory code, including the provision of a single extended scheme which includes protection of workers in the event of illness, convergence with taxation of income from the tax base, seeking to bring it closer to the real remuneration of self-employed workers and the 'sharing' of social charges between self-employed service providers and their acquiring entities, in cases of a high concentration of services purchased by them.

With regard to contracting entities, their obligation to pay is established when the Social Security Institution automatically calculates the value of the services rendered to them by self-employed workers equal to or greater than 80% of the total activity of each worker independent and translates into payment of the contributions due.

This scheme has a clearly detrimental effect, since the self-employed person only declares the total value of his income in the following year, then only after the total value has been discovered of his own through the intersection of information with the tax authority, is that the contracting entity is notified that the self-employed person has provided 80% or more of the value of his total income to that contracting entity.

In our view, the solution would be to deepen the legislation, the mechanisms and the competences of the inspection action, both the ACT inspection and the social security, promoting a closer interconnection between these two and the AT, in order not only to increase but to make it more efficient and expeditious.

Alongside this reinforcement, the design of a new regime of self-employed workers closer to the regime of employees and investment in the promotion of stable working relationships, ie creation in the mentality and practice of Portuguese business benefits granted to entities employers that promote working relationships with stability and conditions of social protection of their workers.

KEY WORDS: Self-employed workers; Contracting entity; Tax base; Tax rate.

SUMÁRIO*:

1. Nota introdutória.
2. Análise do regime jurídico dos trabalhadores independentes.
3. Estudo do conceito de entidade contratante.
4. Implicações do conceito de entidade contratante no pagamento de contribuições.
5. Análise crítica ao regime jurídico.
6. Conclusão.

Referências bibliográficas

* De notar que, em 09.01.2018, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 2/2018](#), que estabelece o novo regime contributivo dos trabalhadores independentes e que entrou em vigor a 10.01.2018, mas cujas novas regras só produzem efeitos em 01.01.2019. Assim, o presente artigo foi analisado à luz do regime jurídico vigente antes da entrada em vigor da referida alteração legislativa.

1. Nota introdutória

No sentido de contextualizar a temática que se pretende abordar, cumpre deixar algumas reflexões sobre o código que deu guarida a este tema.

Assim, o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social¹ constitui um marco importante na evolução do sistema jurídico português de segurança social. Isto porque, traduz um esforço sistematizador e codificador de reunir e organizar num único diploma matérias que se encontravam dispersas por diferentes diplomas legais e assume uma vocação reformista, pois estabelece novas soluções e aprofunda o caminho de aproximação, algumas matérias, ao Direito Fiscal².

Na senda da exposição de motivos da proposta de lei n. 270/X/4,³ “a necessidade do código 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 regulada (...). Esta dispersão e diferenças, para além de introduzirem injustiças de tratamento dos contribuintes e 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 (...). Trata-se da primeira sistematização na história da segurança social portuguesa dos atos normativos que regulam toda a relação jurídica contributiva entre os contribuintes e os beneficiários e o sistema previdencial de segurança social. 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.”

No que concerne especificamente à matéria em apreço, partindo ainda da exposição de motivos, “introduz-se pela primeira vez, entre trabalhadores e empresas, a obrigação de partilha dos encargos com a proteção social dos trabalhadores independentes, cuja atividade seja a prestação de serviços. Assegura-se aos trabalhadores que as prestações substitutivas do rendimento do trabalho são calculadas a partir daquele que é efetivamente o rendimento do seu trabalho garantindo-se-lhes mais proteção social, procedendo-se, conforme acordado com os parceiros sociais, ao alargamento faseado da base de incidência contributiva a novas componentes de remuneração, respeitando-se os limites definidos no Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares. Relativamente aos trabalhadores independentes 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

¹ Doravante código contributivo.

² JOANA TAVARES DE OLIVEIRA e RUI VALENTE, *Código contributivo anotado*, Coimbra, Coimbra Editora, novembro 2011, p.1 e ss.

³ Disponível em <http://app.parlamento.pt>.

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. 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.”

Atento o que ficou dito, o regime dos trabalhadores independentes foi reestruturado no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, sendo um diploma relativamente novo, regulou com carácter inovatório diversas matérias, nomeadamente alargando e redefinindo a base de incidência contributiva do regime geral.

Assim, tendo em conta a aplicação generalizada do Código e as dúvidas que o mesmo ainda suscita, muitas delas sem resposta adequada dos serviços da segurança social, a que acrescem as sucessivas alterações legislativas entendeu-se que seria pertinente debruçarmo-nos sobre esta temática.

Algumas das recentes alterações legislativas nesta sede, tendo em vista uma transformação estrutural do regime, encontram justificação num período de acentuada crise económica que não podemos ignorar. A pretexto da referida crise económica muito se fala da precarização do trabalho⁴ e da necessidade urgente de promover a estabilidade dos vínculos laborais com consequente garantia de níveis de proteção adequados aos trabalhadores.

Numa altura em que tanto se fala da sustentabilidade da segurança social, cabe-lhe a missão de consolidar o desenvolvimento da sociedade, passando necessariamente pelo estabelecimento de um novo equilíbrio entre direitos, deveres e responsabilidades, enquadrado num novo paradigma de justiça intergeracional, social e contributiva, pugnando pela sustentabilidade do sistema, quer do ponto de vista contributivo, quer da proteção social que assegura.

2. Regime dos Trabalhadores Independentes

⁴ Nomeadamente da existência de “falsos recibos verdes” que se revelam altamente penalizadores do rendimento e dos direitos sociais dos trabalhadores.

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 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.

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 Portugal⁷, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem⁸ e independentemente da produção de efeitos do enquadramento.

Considera-se, muito sucintamente, contrato de prestação de serviços aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, nos termos do preceituado no art. 1154 do código civil. No contrato de prestação de serviços, o trabalhador é autónomo no seu exercício laboral, apenas estando sujeito a proporcionar ao empregador o resultado do seu trabalho. De forma diferente, o trabalhador vinculado por contrato de trabalho exerce as suas funções sob as ordens e instruções do empregador, a quem está subordinado jurídica e economicamente. No contrato de trabalho a

⁵ Designado regime geral dos trabalhadores independentes no art. 165.º, nº 4 do CRC, aliás em conformidade com o disposto no art. 53.º da Lei 4/2007, 16.01 – as bases gerais do sistema de segurança social.

⁶ Ver APÉLLES J. B. CONCEIÇÃO, *Protecção Social dos Trabalhadores Independentes e Membros dos Órgãos Estatutárias das Pessoas Colectivas*, Rei dos Livros, 1995, pág. 13 e ss.

⁷ Ou no estrangeiro com carácter temporário, no caso do enquadramento facultativo.

⁸ Caso, nomeadamente, do regime em acumulação de trabalho por conta de outrem com trabalho independente para a mesma entidade, cfr. Art. 129.º e 131.º do CRC.

relação laboral é delimitada por um horário de trabalho fixado pelo empregador, que também define as suas funções, o modo como são exercidas e o lugar onde são prestadas.

A *contrario*, significa que não são abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes os trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho ou contrato legalmente equiparado para efeitos de segurança social⁹, que implique a sua inclusão no regime geral.

Nas palavras de Pedro Romano Martinez¹⁰ *“não obstante, no plano teórico, haver uma diferença clara, na prática, a distinção entre os contratos de trabalho e de prestação de serviços nem sempre é óbvia. Continua o mesmo autor, perante as dificuldades, o critério base para a distinção será o da subordinação jurídica nas suas várias facetas, nas quais se inclui a subordinação com autonomia técnica. De igual modo, a organização, só por si, não permite destrinçar o contrato de trabalho do contrato de prestação de serviços, pois o prestador de serviços pode estar inserido numa organização empresarial. Para haver subordinação jurídica basta a possibilidade de dar ordens, mesmo que seja só quanto aspetos da atividade laboral. Para completar, ou melhor, preencher o critério de subordinação jurídica, há outros aspetos a ter em conta, que não sendo determinantes, devem ser atendidos. Primeiro, cabe indagar dos elementos do tipo negocial do contrato de trabalho ou dos negócios jurídicos em que a prestação é desenvolvida com autonomia, segundo, importa averiguar da existência de indícios de subordinação jurídica. Em qualquer caso, os elementos relevantes para a distinção tiram-se da vontade das partes e, independentemente do negócio jurídico, a interpretação da vontade das partes é fundamental para a respetiva qualificação”*.

Este conceito de subordinação jurídica é de difícil concretização o que gera algum défice de efetividade na sua aplicação. Frequentemente, trabalhadores apresentados como independentes não o são, sendo antes verdadeiros trabalhadores subordinados, ou que pelo menos se encontram numa situação análoga à subordinação¹¹.

Na prática, a opção das partes pelo enquadramento jurídico do trabalho autónomo, em lugar de trabalho subordinado, pode ser realizado com objetivos distintos. O primeiro é naturalmente o objetivo fraudulento de elidir a aplicação do regime legal do contrato de trabalho, em prejuízo do trabalhador. No entanto, nada impede o trabalhador, que se encontra falsamente enquadrado como prestador de serviços de, a todo o tempo, denunciar a sua situação de trabalhador subordinado, caso em que o regime do contrato de trabalho lhe será obviamente aplicável. Podem, porém, as partes optar pelo enquadramento como trabalho autónomo com um objetivo não fraudulento, caso pretendam efetivamente uma prestação com características distintas da prestação de trabalho¹².

⁹ Nos termos do disposto no art. 24 do código contributivo, são considerados em situação equiparada a trabalho por conta de outrem, para efeitos da segurança social, os membros das igrejas, associações e confissões religiosas – arts. 122 a 128, e os trabalhadores independentes que acumulem trabalho dependente para a mesma empresa ou empresa do mesmo agrupamento empresarial – art. 129 a 131.

¹⁰ PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, Almedina, 2015, 7 edição, pág. 322 e ss.

¹¹ LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, Almedina, 2014, 4 edição, pág. 116.

¹² LUÍS MENEZES LEITÃO, *idem*, p. 117.

Incluem-se no âmbito pessoal deste regime, os indivíduos que exerçam atividade comercial, industrial, agrícola, silvícola ou pecuária e, bem assim, os prestadores de serviços.

No sentido de definir e caracterizar estas atividades o art. 133.º do código contributivo remete para o código do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares¹³.

Após definir genericamente quem está abrangido pelo regime dos trabalhadores independentes, o código contributivo elenca exaustivamente algumas categorias de trabalhadores que ficam abrangidos por este regime no art. 133 e seguintes¹⁴.

Assim, são abrangidos pelo regime de trabalhadores independentes:

- Empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício exclusivo de qualquer atividade comercial ou industrial
- Titulares de estabelecimento Individual de responsabilidade limitada, bem como os seus cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional comercial ou industrial com caráter de regularidade e permanência
- Profissionais livres (incluindo a atividade de caráter científico, artístico ou técnico)
- Trabalhadores intelectuais (incluindo a atividade de caráter científico, artístico ou técnico)
- Artistas, tradutores ou autores
- Produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola ou equiparada, bem como os respetivos cônjuges e as pessoas que vivam com eles em união de facto que exerçam efetiva atividade profissional na exploração com caráter de regularidade e de permanência.
- Sócios ou membros de sociedade de profissionais livres
- Sócios de sociedades de agricultura de grupo
- Membros das cooperativas que, nos seus estatutos, optem por este regime (o direito de opção é inalterável pelo período mínimo de cinco anos).
- Trabalhadores com apoio à criação de atividade independente
- 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 trabalhem, colaborando no exercício da sua atividade, com caráter de regularidade e permanência

Nos termos do disposto no art. 139.º do ficam excluídos do âmbito pessoal do regime de trabalhadores independentes:

- Advogados e solicitadores

¹³ JOANA TAVARES DE OLIVEIRA e RUI VALENTE, *idem*, p. 127 e ss.

¹⁴ Vide CRISTINA KELLEM S. C. FERNANDES, *Código contributivo anotado é comentado*, Porto, VidaEconómica, 2013, 4 edição, p. 87 e ss.

— 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 como 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.

3. Estudo do conceito de entidade contratante

Trata-se de um conceito sobre o qual vale a pena determo-nos.

Sistematicamente, insere-se no título II, no Regime dos trabalhadores independentes, sendo epígrafe do artigo 140.º do CRC.

Assim, são entidades contratantes as pessoas coletivas, ou seja, sociedades, associações e outras entidades de constituição plural, sejam elas de natureza civil, comercial ou outra, e quaisquer que sejam os fins prosseguidos, que, no mesmo ano civil, recebam 80% ou mais, da atividade prestada por cada trabalhador independente ao seu serviço¹⁵.

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.

¹⁵ ALBANO SANTOS, *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social Anotado*, Porto, VidaEconómica, 2013, p. 169 e ss.

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.

No que concerne às pessoas singulares exige-se que estas desenvolvam atividade empresarial. Ora, *a contrario*, uma pessoa singular que não desenvolva atividade empresarial mas que, no mesmo ano civil, contrate 80% ou mais do total da atividade de um trabalhador independente não se pode qualificar com entidade contratante¹⁶.

O legislador acrescentou que considera como tendo sido prestados à mesma entidade contratante os serviços prestados pelo trabalhador independente a empresas do mesmo agrupamento empresarial.

Ora, cumpre tentar clarificar este conceito, uma vez que inexistem outros diplomas legais tal definição, assim parece-nos ter de se encontrar o conceito de agrupamento empresarial no código das sociedades comerciais¹⁷¹⁸.

O código das sociedades comerciais prevê o conceito de grupo empresarial ou sociedades em relação de grupo nos artigos 482.º, al. d) e 488.º e seguintes.

O legislador, no código contributivo, utilizou a terminologia de agrupamento empresarial, logo poderíamos admitir que o legislador pretendeu estender o conceito, não se restringindo ao conceito de grupo empresarial ou sociedades em relação de grupo. Ou seja, o legislador pretenderia abranger as sociedades em relação de simples participação, de participações recíprocas ou em relação de domínio, nos termos do disposto nos artigos 482, 484, 485 e 486 do CSC, mas se fosse esse o caso, o termo que deveria ter empregue seria sociedades coligadas. Acresce que, atendendo à unidade do sistema jurídico, deve ser chamado à colação o artigo 157.º do código contributivo que isenta os trabalhadores independentes da obrigação contributiva quando acumulem atividade independente com trabalho por conta de outrem para entidades distintas, que não tenham entre si uma relação de domínio ou de grupo¹⁹.

Desta feita, o legislador foi rigoroso na terminologia utilizada, abrangendo as sociedades em relação de grupo, conceito que inclui as sociedades em relação de domínio total, inicial ou superveniente. Assim, podemos admitir que as sociedades em relação de domínio sejam as

¹⁶ Veja-se, por exemplo, uma pessoa singular que contrata um pintor ou trolha para executar serviços de reparação na sua habitação.

¹⁷ Doravante CSC.

¹⁸ No mesmo sentido, ALBANO SANTOS, *idem*, p. 149.

¹⁹ Vide APÉLLES J. B. CONCEIÇÃO, *Legislação da Segurança Social Sistematizada e Anotada*, Rei dos Livros, 5 edição, 2013, p. 148 e ss.

sociedades em relação de domínio total o que parece ser consentâneo com o conceito de agrupamento empresarial previsto no artigo 129.º e 140.º do código contributivo.

De notar que, o art. 208.º, n. 3, al. b) do código contributivo parece referir empresas coligadas mas adotando um conceito mais lato.

Por isso, não podemos deixar de criticar a fraca técnica legislativa, contudo parece-nos defensável que no conceito de agrupamento empresarial se incluam as sociedades em relação de grupo, ou seja, as sociedades em relação de domínio total, inicial ou superveniente e as sociedades em relação de grupo paritário ou em relação de subordinação²⁰, bem como as sociedades em relação de mero domínio²¹.

Esta relação de domínio implica que uma sociedade dominante exerça influência direta e indireta sobre outra, seja por participação maioritária no capital social, seja por dispor de mais de metade dos votos, seja por dispor de poder de nomeação de mais de metade dos elementos do conselho de administração ou do conselho fiscal.

Destarte, um conjunto de empresas com sócios comuns ou com participações recíprocas de capital, nos termos do preceituado nos artigos 483.º e 485.º do CSC, não se inclui no conceito de "agrupamento empresarial"²²

4. Implicações do conceito de entidade contratante no pagamento de contribuições

A obrigação contributiva dos trabalhadores independentes, de acordo com o preceituado no art. 150.º do código contributivo, só surge após a produção de efeitos do enquadramento no regime, traduzindo-se no pagamento das respetivas contribuições de acordo com o escalão que for fixado ao trabalhador independente, com base no seu rendimento relevante, nos termos do art. 163.º.

De notar que, os trabalhadores independentes detêm uma obrigação declarativa, equiparada à das entidades empregadoras.

Até então esta obrigatoriedade não estava contemplada no regime dos trabalhadores independentes.

Atualmente, trata-se da obrigatoriedade de terem de declarar aos serviços da segurança social o valor dos serviços prestados relativamente a cada uma das entidades para as quais prestaram serviço²³. Ou seja, os trabalhadores independentes só cumprem obrigação

²⁰ Vide artigos 492.º e 493.º do CSC.

²¹ Vide artigo 486.º do CSC.

²² No mesmo sentido, ALBANO SANTOS, *idem*, p. 149.

²³ Vide Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido no processo n.º 09945/16, de 8 de junho de 2017, tendo Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) decidido que, mesmo em caso de falta de exercício atempado do direito de requerer a isenção das contribuições para a segurança social, esta tem o dever de atuar

contributiva se pagarem as respetivas contribuições e, concomitantemente, entregarem a declaração de serviços prestados²⁴.

No que concerne às entidades contratantes, a sua obrigação contributiva constitui-se no momento em que a Instituição de Segurança Social apura officiosamente o valor dos serviços que lhe foram prestados por trabalhadores independentes, iguais ou superiores a 80% do total da atividade de cada trabalhador independente e traduz-se no pagamento das contribuições devidas, calculadas nos termos dos artigos 167.º e 168.º, n.º 4 do código contributivo.

Este regime tem um efeito claramente pernicioso, uma vez que o trabalhador independente só declara o valor total dos seus rendimentos no ano seguinte, logo só depois de apurado officiosamente o valor total através do cruzamento de informações com a autoridade tributária é que a entidade contratante é notificada de que o trabalhador independente prestou 80% ou mais do valor do seu rendimento total àquela entidade contratante. Ora, só decorrido mais de um ano é que a entidade contratante toma conhecimento e é notificada do valor a pagar referente à contribuição anual daquele trabalhador independente.

Importa ainda referir que, as entidades contratantes estão isentas da obrigação contributiva em relação a trabalhadores independentes que lhes tenham prestado serviços no ano civil anterior, ainda que de valor igual ou superior a 80% do total da atividade, desde que se trate de serviços prestados por advogados e solicitadores, no âmbito da sua respetiva atividade, por trabalhadores independentes estrangeiros a exercer atividade temporária em Portugal, assim como os serviços prestados pelos trabalhadores independentes isentos da obrigação contributiva, nos termos do art. 157.º, e ainda os serviços prestados por aqueles trabalhadores cuja atividade, por imposição legal, apenas pode ser exercida em regime de trabalho independente, como sucede, por exemplo, com a atividade de angariador imobiliário, notários, mediadores de seguros, revisores oficiais de contas, ajudantes familiares e membro da família de acolhimento.

Assim sendo, estes serviços não podem ser exercidos como trabalho dependente por imperativo legal, logo atendendo à ratio da lei não há necessidade de salvaguarda, ou seja não faz sentido fazer impender sobre a entidade contratante a obrigação contributiva já que tais trabalhadores só podem exercer a sua atividade como trabalhadores independentes e nunca como trabalhadores por conta de outrem. Atento o exposto, fica afastada a presunção de falsos recibos verdes deixando de se aplicar os artigos 129.º e 140.º do código contributivo.

No caso de a Segurança Social constatar a existência de uma entidade contratante deve notificar a Autoridade para as Condições de Trabalho ou os Serviços de Fiscalização do Instituto de Segurança Social, para que se verifique a situação em concreto, a fim de se

oficiosamente no sentido de, com base nas declarações de IRS, apurar o rendimento percebido pela contribuinte nos anos em causa e aplicar o regime de isenção adequado, nos termos legais.

²⁴ Neste sentido, CRISTINA KELLEM S. C. FERNANDES, idem, p. 100 e ss.

concluir se estamos perante um contrato de prestação de serviços ou um verdadeiro contrato de trabalho.

Caso se conclua pela existência de contrato de trabalho dissimulado sob aparência de contrato de prestação de serviços deverá ser instaurado processo de contraordenação com vista à reposição da real situação, com as coimas inerentes e com o pagamento de contribuições no âmbito do regime geral, com efeitos retroativos, a que acrescerão coimas e juros de mora²⁵.

As instituições de segurança social procedem anualmente ao registo, na carreira contributiva de cada trabalhador independente do valor das remunerações, reais ou convencionais, e respetivos tempos de trabalho declarados²⁶.

Desta forma, a taxa contributiva normal para trabalhadores independentes que sejam prestadores de serviços é de 29,6%. Uma vez que, com o presente código contributivo a eventualidade de doença passou a ter cobertura geral para os trabalhadores independentes foi fixada a referida taxa.

Já no n. 3, do art. 168.º do código contributivo estipula-se uma taxa contributiva mais favorável de 28,3% atenta a debilidade económica da atividade agrícola, desde que o trabalhador independente não tenha outros rendimentos para além dos resultantes do exercício da atividade agrícola.

A taxa fixada no art. 168.º, n. 4 do código contributivo, correspondente a 34,75%, aplica-se obrigatoriamente aos empresários em nome individual, que exercem atividade comercial ou industrial e aos titulares de EIRL e respetivos cônjuges. Isto porque, estas categorias de trabalhadores independentes passaram a beneficiar da proteção no desemprego, logo as coberturas são iguais às do regime geral, assim como as taxas contributivas. Assim, à taxa geral de 29,6% foi acrescido o custo técnico da cobertura da eventualidade de desemprego 5,14%.

Estas taxas não são opcionais mas de aplicação obrigatória, por força da lei.

As entidades contratantes ficam sujeitas à obrigação contributiva correspondente a 5% sobre o valor total dos serviços prestados por cada trabalhador independente.

Instituiu-se o regime jurídico de proteção na eventualidade desemprego²⁷, de natureza contributiva, que tem como âmbito pessoal os trabalhadores independentes que prestam serviços a uma entidade contratante da qual dependam economicamente.

O objetivo é estender a estes trabalhadores independentes a proteção no desemprego.

O conceito de dependência econômica adotado é o que se encontra subjacente ao conceito de entidade contratante. Ficam, assim, abrangidos os trabalhadores independentes que, no mesmo ano civil, obtenham da mesma empresa, seja ela uma pessoa coletiva ou singular

²⁵ Vide ALBANO SANTOS, *idem*, p. 182 e ss.

²⁶ Nos termos do art. 283 do código contributivo e art. 69 do Decreto Regulamentar n. 1-A/2011, de 3 de Janeiro.

²⁷ DL 65/2012, de 15 de março.

com atividade empresarial, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam, 80% ou mais do valor anual dos rendimentos obtidos na atividade independente.

Com vista a assegurar, a sustentabilidade financeira da medida, optou-se por financiar a proteção social no desemprego destes trabalhadores através de contribuições pagas pelas empresas, decorrentes da taxa contributiva de 5% devida na sua qualidade de entidade contratante.

Tendo em conta os riscos que se encontram sempre associados à implementação de uma medida de proteção social inovadora optou-se por instituir este regime como subsidiário do regime de proteção social no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem²⁸, sendo certo que as especificidades próprias da atividade profissional independente necessitariam de regras especiais face àquele regime.

Assim, foi previsto prazo de garantia mais alargado e impossibilidade de acesso ao regime de flexibilização da idade de acesso à pensão por velhice específico do regime de proteção social do desemprego dos trabalhadores por conta de outrem.

No âmbito deste regime jurídico é considerado desemprego toda a situação decorrente da cessação involuntária do contrato de prestação de serviços com entidade contratante do trabalhador independente, economicamente dependente, com capacidade e disponibilidade para o trabalho e inscrito no centro de emprego.

Consideram-se economicamente dependentes os trabalhadores independentes que obtenham de uma única entidade contratante 80% ou mais do valor total dos seus rendimentos anuais resultantes da atividade independente que determinem a constituição de obrigação contributiva, nos termos previsto no art. 150.º do código dos regimes contributivos.

A proteção social na eventualidade desemprego efetiva-se mediante a atribuição do subsídio por cessação de atividade e do subsídio parcial por cessação de atividade.

O subsídio por cessação de atividade visa compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores independentes em consequência da cessação involuntária da atividade independente resultante da cessação do contrato de prestação de serviços com a entidade contratante.

O subsídio parcial por cessação de atividade é atribuído nas situação em que o trabalhador independente, após cessar o contrato de prestação de serviços com a entidade contratante, mantenha uma atividade profissional correspondente aos restantes 20% ou menos do valor total anual dos seus rendimentos de trabalho.

Assim, a titularidade de direito a estes subsídios é reconhecida aos beneficiários que integram o âmbito pessoal deste regime jurídico, ou seja, trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante, que reúnam as respetivas condições de atribuição à data da cessação do contrato de prestação de serviços com a entidade contratante e residam em território nacional.

²⁸ DL 220/2006, de 3 de novembro.

No que concerne às condições de atribuição estas são de verificação cumulativa: a cessação involuntária do vínculo contratual celebrado com a entidade contratante, o cumprimento do prazo de garantia, assim como o cumprimento da obrigação contributiva das entidades contratantes do trabalhador independente, nessa qualidade, em pelo menos dois anos civis, sendo um deles o ano imediatamente anterior ao da cessação do contrato. A estas condições acresce ainda, o trabalhador independente ser considerado economicamente dependente à data da cessação do contrato de prestação de serviços e ter inscrição no centro de emprego da área de residência, para efeitos de emprego.

Ora, sendo estas condições de verificação cumulativa basta o não preenchimento de uma delas para que não seja reconhecido o direito ao subsídio de desemprego por cessação da atividade.

O prazo de garantia para atribuição de subsídios por cessação da atividade é de 720 dias de exercício de atividade independente, economicamente dependente, com o correspondente pagamento efetivo de contribuições, num período de 48 meses imediatamente anterior à data da cessação involuntária do contrato de prestação de serviços.

De notar que, na verificação do prazo de garantia não relevam os períodos de registo de remunerações correspondentes a situações de equivalência decorrentes da concessão de subsídio por cessação de atividade, nem os períodos de registos de remunerações decorrentes de coexistência de subsídio parcial por cessação de atividade e exercício de atividade profissional por conta de outrem ou independente.

Por fim, cumpre lembrar que, pretendia-se que a implementação do regime de proteção social no desemprego dos trabalhadores independentes, economicamente dependentes, fosse operacionalizada em estreita articulação com o reforço das políticas ativas de emprego, com vista à rápida inserção destes trabalhadores no mercado de trabalho, considerando fundamental a criação de posto de trabalho por forma a reforçar a empregabilidade destes trabalhadores antes mesmo de esgotarem a prestação de desemprego que lograram obter.

5. Análise crítica ao regime jurídico

Cumpre nesta última fase, depois de exposto o regime jurídico em vigor, tecer algumas críticas e deixar algumas soluções que nos parecem mais adequadas.

Talvez seja de considerar uma aproximação de regimes entre trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes, assim os trabalhadores independentes deveriam efetuar descontos com base nos rendimentos apurados em cada momento, eliminando o atual ciclo de contribuições de valor fixo com base em rendimentos verificados há mais de um ano.

Entendemos que seria de ponderar também que a base de incidência deva corresponder aos rendimentos reais, isto com o carácter pedagógico de diminuir a complexidade de apuramento das contribuições e tornando mais compreensível o pagamento destas contribuições.

Defendemos ainda um maior equilíbrio na aplicação da taxa contributiva entre trabalhador independente e entidade contratante, porque a verdade é que a taxa de 5% aplicada às entidades contratantes é bem mais benéfica do que a taxa de 23,75% aplicada às entidades empregadoras. Perfilhamos assim o entendimento de que o equilíbrio deve ser alcançado através da maior responsabilização da entidade contratante.

De qualquer forma, parece mais defensável que o regime seja mais previsível e melhor apreendido pelos contribuintes, critérios essenciais para garantir a adesão e diminuir os incumprimentos.

Talvez fosse de ponderar um regime semelhante ao dos trabalhadores por conta de outrem, assim através de um sistema apto e eficaz, os trabalhadores independentes pagariam as suas contribuições através da comunicação do valor da sua atividade, todos os meses, e o sistema disponibilizaria documento para pagamento onde constasse o valor, a base de incidência e a taxa aplicadas, bem como o prazo para pagamento.

Esperamos, contudo, que sejam reforçados os mecanismos de deteção das situações de irregularidade, bem como a responsabilização das entidades empregadoras incumpridoras.

6. Conclusão

Vamos terminar como começamos, voltando a olhar o código que disciplina a matéria.

Parece que o código contributivo definiu um novo equilíbrio entre direitos, deveres e responsabilidades, enquadrado num paradigma de justiça intergeracional, social e contributiva.

Ora, o código teve a virtualidade de compilar, sistematizar e clarificar a legislação referente à segurança social. Na verdade, só uma legislação clara permite aos cidadãos e empresas conhecerem e apreenderem os seus direitos e obrigações, podendo facilmente exercer aqueles e cumprir estas.

Com este código surgiram algumas alterações inovadoras resultantes do acordo celebrado com os parceiros sociais no âmbito das relações laborais e que visam dar um importante contributo no combate à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho.

Introduziu-se assim a obrigação de partilha dos encargos entre trabalhadores e empresas com a proteção social dos trabalhadores independentes cuja atividade seja de prestação de serviços. Consagrou-se a igualdade de tratamento, para efeitos de segurança social, do trabalho dependente e do trabalho independente, quando seja prestado pelo mesmo

trabalhador à mesma empresa ou para empresas do mesmo agrupamento empresarial. Esta consagração é mais um passo decisivo na promoção e garantia de níveis de proteção adequados aos trabalhadores, na medida em que permite aproximar a base de incidência contributiva às remunerações efetivamente auferidas, desincentivando o recurso a esquemas retributivos que resultam na desproteção dos trabalhadores.

No caso dos trabalhadores independentes, procedeu-se à integração da eventualidade doença no âmbito material de todos os trabalhadores, à adequação da taxa ao custo técnico das eventualidades protegidas passando de 32% para 29,6% e, relativamente ao montante da base de incidência contributiva mínima, procedeu-se à sua redução para um IAS.

Assim, se a segurança social constatar a existência de uma entidade contratante deve disso dar nota à Autoridade para as Condições do Trabalho ou aos serviços de fiscalização da segurança social, para que se verifique se estão perante um contrato de prestação de serviços ou um contrato de trabalho, com as inerentes consequências caso se verifique estar perante um verdadeiro contrato de trabalho.

Ora, desconhecemos se na prática tal fiscalização tem acontecido, mas sabemos que as entidades contratante têm sido notificadas para pagar contribuições.

A solução encontrada neste código não nos parece ser capaz de solucionar o problema da precariedade laboral, nomeadamente dos falsos recibos verdes.

Claro que a intervenção do legislador, ao emanar diploma instituindo mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços, abre caminho ao reforço das ferramentas concedidas à ação inspetiva, embora seja necessário no terreno reforçar os meios para que se consiga cumprir os desígnios do legislador.

Na nossa ótica, a solução passaria por aprofundar a legislação, os mecanismos e as competências da ação inspetiva, quer da inspeção do ACT, quer da segurança social promovendo uma interconexão mais estreita entre estes dois organismos e a AT, no sentido não só de aumentar a fiscalização, mas de a tornar mais eficiente e célere.

A par deste reforço, a conceção de um novo regime dos trabalhadores independentes mais próximo do regime dos trabalhadores por conta de outrem e o investimento na promoção de relações de trabalho estável, ou seja, criação na mentalidade e prática empresarial portuguesa de benefícios concedidos a entidades empregadoras que promovam as relações de trabalho com estabilidade e condições de proteção social dos seus trabalhadores.

Em nossa opinião, só atuando simultaneamente nestas duas faces da mesma moeda é que se pode pensar colher alguns frutos, pugnando pela diminuição da precariedade das relações laborais e promovendo o aumento da proteção social dos trabalhadores com conseqüente reflexo positivo junto das entidades empregadoras, com diminuição dos custos fixos do trabalho e aumento da produtividade.

Referências bibliográficas

CONCEIÇÃO, APELLES J. B., *Legislação da Segurança Social Sistematizada e Anotada*, Rei dos Livros, 5 edição, 2013.

CONCEIÇÃO, APELLES J. B., *Protecção Social dos Trabalhadores Independentes e Membros dos Órgãos Estatutárias das Pessoas Colectivas*, Rei dos Livros, 1995.

FERNANDES, CRISTINA KELLEM S. C., *Código contributivo anotado é comentado*, Porto, VidaEconómica, 2013, 4 edição.

LEITÃO, LUÍS MENEZES, *Direito do Trabalho*, Almedina, 2014, 4 edição.

MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Direito do Trabalho*, Almedina, 2015, 7 edição.

OLIVEIRA, JOANA TAVARES DE / VALENTE, RUI, *Código contributivo anotado*, Coimbra, Coimbra Editora, novembro 2011.

SANTOS, ALBANO, *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social Anotado*, Porto, VidaEconómica, 2013.

(texto submetido a 30.08.2017 e aceite para publicação a 30.09.2017)