

João Ramiro dos Santos

(Sócio Fundador da CRC - Sociedade de Advogados, RL, Docente e Pesquisador)

COBRANÇA COERCIVA DAS DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL

Um Problema Mal Resolvido

Sumário:

- I. Enquadramento
- II. Breves Notas Sobre a Vinculação à Segurança Social
- III. Regime Jurídico da Cobrança Coerciva das Prestações Devidas à Segurança Social
- IV. Conclusões e Sugestões.

I. ENQUADRAMENTO

O Estado Angolano tem como princípios fundamentais, entre outros, o respeito pela dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa, solidária e de progresso social, nos termos do artigo 1.º da Constituição da República de Angola, doravante CRA.

O respeito pela dignidade da pessoa humana, bem como a solidariedade e o progresso social, efectivam-se, além de outros mecanismos, através da institucionalização e materialização de instrumentos de protecção social, permitindo, assim, que as pessoas, enquanto membros da colectividade, disponham do mínimo para que vivam de forma digna.

Um Estado moderno não deve, apenas, ser democrático em termos jurídico e político. Deve sê-lo, também, em termos sociais, criando instrumentos que permitam que todos os membros da colectividade disponham de condições mínimas para viverem de forma digna em sociedade.

O direito e a democracia têm natureza instrumental. O Estado de direito e democrático não se reduz à ordem jurídico-política, pois, deve irradiar, também, a ordem social. Um exercício democrático do poder deve ter como finalidade, entre outras, o bem-estar social. Aliás, esse desiderato constitui tarefa fundamental do Estado angolano, como consta das alíneas c) e seguintes do artigo 21.º da CRA.

A protecção social, além de ser um mecanismo para a realização da justiça social, é um dos troncos da árvore dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, previstos no Título II, Capítulo III, artigo 76.º e seguintes e outras disposições da CRA.

A efectivação dos direitos sociais, económicos e culturais é feita de forma progressiva, de acordo com os recursos disponíveis, carece de intermediação normativa, política e administrativa, de acordo com o n.º 2 do artigo 28.º da CRA.

No quadro das medidas legislativas, para efeitos de protecção social, as principais coordenadas infraconstitucionais constam da Lei n.º 7/04, de 15 de Outubro – Lei de Bases da Protecção Social, adiante designada por LBPS.

A Protecção Social rege-se pelo princípio da permanência, ou seja, por um dispositivo permanente, que compreende três níveis de organização:

1. Protecção social de base;
2. Protecção social obrigatória;
3. Protecção social complementar¹.

A protecção social de base assenta numa justiça distributiva, na solidariedade nacional, é financiada, essencialmente, através dos impostos, e tem como pano de fundo as ideias de William Beveridge, sendo de natureza universalista, pois, destina-se a todos os membros da colectividade, e está sob gestão principal da Administração Pública (princípio do primado da responsabilidade do Estado).

A protecção social de base visa o bem estar das pessoas, das famílias da comunidade, a prevenção das situações de carência, disfunção e de marginalização, a garantia dos níveis mínimos de subsistência e dignidade².

No que toca à protecção social obrigatória, esta tem como fundamento a solidariedade grupal, é de carácter contributivo (financiado, essencialmente, através das contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras) e comutativo, e é gerido pelo Instituto Nacional da Segurança Social, doravante INSS.

Contrariamente ao que ocorre na protecção social de base, a obrigatória não tem como destinatários todos os membros da colectividade, mas sim um grupo social específico, *rectius*, os trabalhadores (por conta de outrem e por conta própria) e suas famílias, cujo âmbito compreende a protecção nas situações de:

- a) Falta ou diminuição da capacidade de trabalho;

¹ Para mais desenvolvimentos, *vide* SANTOS, João Ramiro dos, Direito da Segurança Social – Concepções Doutrinárias e Enquadramento Legal, Lex Data, Luanda 2018.

² *Cfr.* Artigos 4.º e seguintes da Lei de Bases da Protecção Social.

- b) Maternidade;
- c) Acidente de trabalho e doenças profissionais;
- d) Desemprego;
- e) Velhice e morte;
- f) Agravamento dos encargos familiares.

A protecção social obrigatória é um modelo decalcado do sistema desenhado por Otto Von Bismark.

O terceiro nível de protecção social é o complementar, que tem natureza facultativa, e pretende reforçar a cobertura fornecida no âmbito dos regimes integrados na protecção social obrigatória, como, de resto, dispõe o artigo 27.º da LBPS.

A gestão do nível de protecção social complementar é baseada em técnicas de capitalização, e pode ser feita pelo INSS, por sociedades financeiras gestora de fundo de pensões, por companhias de seguro, por associações mutualistas, etc.

Sem embargo da importância dos outros níveis de protecção social, e por uma questão de delimitação do objecto do presente artigo, prestaremos particular atenção ao nível de protecção social obrigatória (segurança social), que, para efeito da nossa abordagem.

II. BREVES NOTAS SOBRE A VINCULAÇÃO À SEGURANÇA SOCIAL

As prestações, no âmbito da protecção social obrigatória, tal como resulta do próprio conceito, não estão na disponibilidade das partes (direito – dever), pelo que, uma vez verificados os requisitos previstos na norma de incidência subjectiva/pessoal e objectiva/material, as partes devem aplicar o regime de vinculação e de contribuição, com os direitos e deveres daí decorrentes.

A LBPS não tem a vocação de regular, ao pormenor, todos os aspectos relativos à protecção social, pelo que devem ser convocados outros dispositivos normativos cuja função é densificar o respectivo quadro jurídico.

Para o caso específico da protecção social obrigatória, *rectius*, do trabalhador por conta de outrem, o regime de vinculação e de contribuição consta do Decreto Presidencial n.º 227/18, de 27 de Setembro.

A vinculação ao sistema de protecção social obrigatória efectiva-se através do acto de inscrição do trabalhador (segurado) – e seus dependentes, se os houver - e da entidade empregadora (contribuinte).

A inscrição da entidade empregadora deve ser feita, obrigatoriamente, 30 dias após a sua constituição³, e a do trabalhador deve ter lugar nos 30 dias que se segue à data do início do vínculo jurídico-laboral.

Feita a inscrição, a entidade empregadora e o trabalhador ficam vinculados ao sistema de protecção social obrigatória, e, por conseguinte, devem proceder à contribuição de 8% e 3%⁴, respectivamente, do total das remunerações do trabalhador que constituem a base de incidência, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto Presidencial n.º 227/18, de 27 de Setembro.

Incumbe à entidade empregadora proceder aos descontos mensais das contribuições relativas a si e ao trabalhador, através do mecanismo de retenção na fonte, e proceder ao pagamento dos respectivos montantes até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que as contribuições dizem respeito.

Em caso de incumprimento dos prazos, a entidade empregadora fica sujeita ao pagamento de juros de mora, que correspondem a 1% ao mês sobre o valor do capital inicial da dívida, nos termos do artigo 16.º do Decreto Presidencial n.º 227/18, de 27 de Setembro.

Sem prejuízo das outras consequências jurídicas que podem resultar do incumprimento das normas sobre a vinculação e contribuição, como as multas e a responsabilidade criminal, em sede do presente artigo, e tendo em conta o tema em abordagem, a nossa

³ Hoje, no acto de constituição, já se pode proceder, em simultâneo, à inscrição da sociedade no INSS, e obter o respectivo número de contribuinte.

⁴ No caso de trabalhador já reformado, a taxa contributiva é de 8%.

análise incidirá sobre o regime jurídico da cobrança coerciva das contribuições devidas à segurança social.

III. REGIME JURÍDICO DA COBRANÇA COERCIVA DAS PRESTAÇÕES DEVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL

A relação jurídica da segurança social é, em termos estruturais, uma relação jurídico-obrigacional, embora de direito público, em que a entidade empregadora (no caso do trabalhador por conta de outrem) ou o trabalhador (tratando-se de trabalhador por conta própria) tem o dever de realizar a prestação (proceder à entrega das contribuições, sem prejuízo de outros deveres acessórios) e o INSS tem o direito-dever de receber a respectiva prestação.

Se, porventura, o sujeito passivo da relação jurídica da segurança social não realizar a prestação dentro dos prazos e condições previstos para o efeito, o INSS poderá lançar mão dos mecanismos de cobrança coerciva.

A esse respeito, vale dizer que, contrariamente ao que sucede com as dívidas fiscais, cujo regime de cobrança coerciva não é novidade entre nós, apesar das reservas que se levantavam sobre a sua constitucionalidade, até antes da entrada em vigor do Código das Execuções Fiscais, aprovado pela Lei n.º 20/14, de 22 de Outubro, o processo de cobrança coerciva das contribuições devidas à segurança social foi introduzido, de forma expressa, na nossa ordem jurídica, em 2019, através do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/19, de 11 de Março, que estabelece o Regime Jurídico de Regularização e Cobrança da Dívida dos Contribuintes e Beneficiários à Entidade Gestora da Protecção Social Obrigatória).

Assim, o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/19, de 11 de Março, que, em sede do presente, não será objecto de análise detalhada, veio resolver um problema (preencher o vazio normativo em matérias de cobrança coerciva das contribuições devidas à segurança social). Porém, a nosso ver, o problema ficou mal resolvido, tal como demonstraremos a seguir.

Os artigos 23.º e 24.º do diploma em referência dispõem que a competência para proceder à cobrança coerciva das dívidas à segurança social é do INSS, e quando este detectar um montante em dívida resultante de contribuições, juros e multas por parte de um contribuinte e que o mesmo não pretenda regularizá-la voluntariamente ou mediante acordo, deve ser dado início ao processo coercivo de pagamento, mediante execução.

Reza, ainda, o artigo 32.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/29, de 11 de Março, que compete à jurisdição para as questões de contencioso fiscal decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre pressupostos de responsabilidade subsidiária, a graduação e a verificação de créditos e as reclamações dos actos materialmente administrativos praticados pelos órgãos de execução.

Em primeiro lugar, nos parece que o Decreto Legislativo Presidencial em análise desenhou os incidentes como figuras distintas dos embargos e da oposição, o que levanta as nossas reservas, pois, para efeitos de execuções fiscais, os incidentes do processo são a oposição à execução (por embargo ou por requerimento) e a oposição à penhora, nos termos dos artigos 74.º, 88.º e 10.º, todos do Código das Execuções Fiscais.

Em segundo lugar, o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/19, de 11 de Março, confere competências aos tribunais com jurisdição fiscal e aduaneira para conhecerem dos incidentes (oposição à execução e oposição à penhora), os pressupostos da responsabilidade subsidiária, a graduação e a verificação de créditos e as reclamações dos actos materialmente administrativos, praticados pelo INSS.

Tendo em conta o quadro constitucional vigente, a quem compete definir as competências dos tribunais?

O Decreto Legislativo Presidencial em análise foi exarado ao abrigo de uma Lei de Autorização Legislativa (Lei n.º 16/18, de 28 de Dezembro), sendo que, olhando para as suas disposições preambulares, nos parece que a Assembleia Nacional entendeu que, neste caso em concreto, a definição da competência dos tribunais com jurisdição fiscal e aduaneira, em sede da cobrança coerciva das dívidas à segurança social, é matéria de reserva relativa de competência legislativa.

Somos do entendimento que o posicionamento da Assembleia Nacional se distancia, de forma quilométrica, do quadro constitucional vigente, pois, a organização e, como não deveria ser diferente, o funcionamento dos tribunais é matéria de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, tal como resulta, sem grandes esforços exegéticos, da alínea h) do artigo 164.º da CRA.

A organização e o funcionamento dos tribunais é uma competência legislativa de que a Assembleia Nacional não pode e nem deve, em momento algum, abrir mão/partilhar com o Presidente da República, pois, não consta do leque de matérias descritas no artigo 165.º da CRA (reserva relativa de competência legislativa). E faz todo o sentido, pois, temos dúvidas se o princípio da separação de poderes e interdependência de funções estaria a ser respeitado num sistema em que ao Presidente da República fosse reconhecida a possibilidade de legislar sobre matérias relativas à competência dos tribunais, enquanto órgãos de soberania, salvo, é claro, nos casos das propostas de leis.

A nosso ver, o problema da definição do regime jurídico de cobrança coerciva das contribuições à segurança social foi mal resolvido, e, em termos jurisdicionais, o vazio normativo persiste, pois, não se vislumbram, na legislação aplicável, *rectius*, o artigo 59.º da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro (Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum) e nem mesmo no artigo 10.º do Código das Execuções Fiscais, disposições que definam, de forma clara, a competência dos tribunais em matérias de cobrança coerciva das contribuições devidas à segurança social.

Pelas mesmas razões, as competências atribuídas ao INSS para executar o património do devedor, quase que nos mesmos termos em que ocorre com o processo de execução fiscal, cujo regime aplica-se, a título subsidiário, às execuções em sede da segurança social, de acordo com o disposto no artigo 40.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/19, de 11 de Março, é de constitucionalidade duvidosa, pois, restringe e limita o direito (fundamental) de propriedade do executado, como, por exemplo a penhora e a venda dos bens penhorados, pelo que entendemos que o regime jurídico deveria constar de uma lei em sentido formal, por ser matéria de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, nos termos da alínea c) do artigo 164.º da CRA.

Em face do exposto, entendemos que a solução passaria por introduzir uma alínea ao artigo 59.º da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, conferindo, aos tribunais com jurisdição fiscal e aduaneira, competências para conhecerem de questões, que não sejam materialmente administrativas, levantadas em sede do processo de cobrança coerciva das contribuições à segurança social ou pela aprovação de uma lei, em sentido formal, específica para o efeito.

Os tribunais com jurisdição fiscal e aduaneira deveriam dispor de competências mais alargadas em matéria tributária, ao invés de reduzi-las às questões fiscais e aduaneiras.

Sem embargo do exposto, vale dizer que há, ainda, muito a dizer em relação a essa matéria, e a intenção deste artigo consiste, essencialmente, em provocar o debate público sobre o tema.

IV. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Aqui chegados, concluímos que o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/19, de 11 de Março veio resolver o problema de regularização das dívidas à segurança social, bem como estabelecer o regime jurídico da sua cobrança coerciva.

Porém, a nosso ver, o problema ficou mal resolvido, pois, o referido diploma, pelo menos em parte, foi desenhado sem atender a determinados pressupostos constitucionais, *rectius*, os constantes das alíneas c) e h) do artigo 164.º da CRA, sendo, por isso, de constitucionalidade duvidosa.

Entendemos que a solução do problema, pelo menos em matérias de intervenção dos tribunais nos processos de cobrança coerciva das prestações devidas à segurança social, passaria pela introdução de uma alínea no artigo 59.º da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, conferindo competências aos tribunais com jurisdição fiscal e aduaneira ou pela aprovação de uma lei, em sentido formal, específica para o efeito.