


**GRUPO DE TRABALHO SOBRE ESTATÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO**

**FONTES ADMINISTRATIVAS RELEVANTES PARA A DISPONIBILIZAÇÃO DE  
INFORMAÇÃO SOBRE TRABALHADORES A “RECIBOS VERDES”  
SÍNTESE DO TRABALHO DESENVOLVIDO**

Lisboa, 20 de abril de 2021



## I – Introdução/Enquadramento

No âmbito das atribuições expressas no mandato do GTEM, em particular no que se refere ao previsto à alínea c) do mandato descrito na 5ª deliberação da Secção Permanente de Estatísticas Sociais, de 11/03/2014:

*“Inventariar e analisar as fontes administrativas pertinentes, nomeadamente no contexto do cumprimento de obrigações perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária, visando a disponibilização de informação de caracterização regular dos trabalhadores a “recibos verdes”.”*

O GTEM criou em 2016 um subgrupo, constituído por elementos da Autoridade Tributária (AT), da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP-MTSSS), visando aprofundar esta temática específica. Suportado no trabalho desenvolvido pelo subgrupo, sintetizado no Relatório em anexo, e após apresentação desse Relatório pelo subgrupo, procedeu o GTEM à discussão das várias questões suscitadas.

Com o presente documento, vem o GTEM apresentar uma síntese dos principais desenvolvimentos, expostos com maior grau de detalhe, profundidade e compreensão, no Relatório anexo, bem como o conjunto de conclusões e recomendações que o trabalho elaborado permitiu sistematizar.

## II – Dos trabalhadores a recibos verdes aos “falsos recibos verdes” - enquadramento e conceitos associados

Correspondendo o trabalhador a recibos verdes ao que na legislação portuguesa se designa de trabalhador independente<sup>1</sup>, pode considerar-se que **um trabalhador independente é um trabalhador que trabalha por conta própria, na atividade de prestação de serviços ou na produção/venda de bens, sendo o único responsável pelos seus processos e meios de trabalho e pelo horário que pratica.** Na situação em que existe dependência económica e existe uma subordinação do seu trabalho, perante a entidade destinatária do mesmo, será mais provável que o trabalhador tenha um enquadramento laboral legalmente inadequado, ou mesmo ilegal, sendo esta última a situação genericamente conhecida por “falso recibo verde” (que designaremos por falso RV ou FRV).

**Assume-se que, na prática, um falso RV corresponde a situações de trabalho em que um Trabalhador Independente (com ou sem um contrato de prestação de serviços<sup>2</sup>) desempenha funções em condições próximas das presumidas para um Trabalhador por Conta de Outrem, detentor de um contrato de trabalho<sup>3</sup>, mas sem usufruir desse “estatuto”, isto é, sem prever vantagens e direitos**

---

<sup>1</sup> “São obrigatoriamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes as pessoas singulares 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, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem” (Artigo 132.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social).

<sup>2</sup> “Contrato de prestação de serviço é aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição” (Artigo 1154.º do Código Civil).

<sup>3</sup> “Contrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua atividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direção desta” (Artigo 1152.º do Código Civil) (Artigo 11.º do Código do Trabalho).

laborais como por exemplo subsídios e férias pagas ou descontos para a Segurança Social, assegurados pela entidade beneficiária do trabalho realizado. Estabelece-se assim uma correspondência à situação da presunção de contrato de trabalho.

Atendendo a que a designação “falso recibo verde” não tem correspondência em nenhum conceito estatístico do Sistema Estatístico Nacional (SEN), a necessidade de se identificarem fontes de informação administrativa que, potencialmente, possam dispor de dados relevantes para uma caracterização regular dos trabalhadores independentes e dos FRV, exigiu traduzir uma definição do que habitualmente se designa de FRV, por critérios mais objetivos que, eventualmente, possam corresponder a variáveis/atributos recolhidas em alguma das fontes existentes.

**Quadro 1 – Presunção de Contrato de Trabalho (Artigo 12.º do Código do Trabalho)**

Presume-se a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que presta uma atividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verifiquem algumas das seguintes características:

- a) A atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado;
- b) Os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade;
- c) O prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma;
- d) Seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma;
- e) O prestador de atividade desempenhe funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.

Assim, com base na legislação portuguesa<sup>4</sup> e assumindo o pressuposto de que um FRV corresponde a um trabalhador independente no qual se observam alguns dos atributos da presunção de um contrato de trabalho, os elementos que caracterizam a presunção de um contrato de trabalho, transcritos no quadro acima (Quadro 1), auxiliam a traduzir uma definição genérica de FRV que a seguir se apresenta, ainda que a observação de algumas das características da presunção de contrato de trabalho não sejam condição suficiente para que a um TI corresponda um FRV.

Com vista a identificar, no âmbito estatístico, os FRV no universo dos TI, por falso recibo verde entende-se uma situação em que um indivíduo, formalmente registado na Autoridade Tributária e na Segurança Social, como trabalhador independente, desenvolve o seu trabalho:

- i) em situação de dependência económica, perante um cliente principal;
- ii) tendo, em relação a esse mesmo cliente, uma relação de dependência pessoal/organizacional no desempenho e execução do seu trabalho (inexistência de autonomia na definição dos seus horários de trabalho, inexistência de autonomia na definição do(s) método(s) de trabalho, utilizando os meios/recursos/equipamentos de trabalho e em local pertencentes a esse cliente principal);
- iii) estando “involuntariamente”, registado como trabalhador independente

---

<sup>4</sup> Artigo 12º do Código do Trabalho  
Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro

A problemática da ocorrência de trabalho por conta própria em condições equiparadas à do trabalho por conta de outrem não é uma preocupação exclusivamente nacional e, embora a definição legal de trabalhador independente varie até entre países europeus, existe algum consenso no modo de identificar o problema: quando os trabalhadores por conta própria tenham uma relação de trabalho onde há uma dependência pessoal (ou seja, subordinação jurídica, falta de autoridade sobre métodos de trabalho, conteúdo do trabalho, cumprem horário, local e equipamentos pertencentes ao beneficiário) e /ou dependência económica (isto é, quando um trabalhador gera o seu rendimento a partir de um ou principalmente de um empregador).

Em síntese: **os fatores de dependência económica e de dependência pessoal/organizacional são determinantes na identificação dos FRV.**

**O conceito de dependência económica** aplicado ao trabalho por conta própria **é utilizado na legislação** sobre o regime contributivo dos trabalhadores independentes para a Segurança Social e foi também utilizado **no contexto da produção de informação estatística.**

Com efeito, no âmbito do **regime contributivo dos trabalhadores independentes para a Segurança Social**, identifica-se um conceito de dependência económica dos TI em relação às entidades beneficiárias do seu trabalho – designadas de entidades contratantes - o qual já sofreu alterações desde a sua introdução. A introdução deste conceito de dependência económica, em 2012, **começou por considerar 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 previstos no artigo 150.º do Código dos Regimes Contributivos”<sup>5</sup>. Desde 2018 e até ao presente, **passou a prever dois níveis de dependência económica: acima de 50% e até 80% e mais de 80% do valor total dos rendimentos anuais resultantes da atividade independente.**<sup>6</sup>

Ao nível da produção de informação estatística, **o módulo ad-hoc do Inquérito ao Emprego no 2ºT2017**, do INE, que deu origem ao estudo divulgado em 2018 “O trabalho por conta própria em Portugal”<sup>7</sup> (que designaremos de TCP), abordou igualmente o tema da dependência económica dos trabalhadores por conta própria em relação a clientes, tendo produzido informação sobre o TCP segundo o número e a importância dos clientes no período de referência, e segundo a dominância de um cliente (considerado dominante **quando um cliente tivesse assegurado 75% ou mais do rendimento do trabalhador por conta própria** nos últimos 12 meses). É de salientar que esta operação estatística produziu informação sobre o TCP e não permite abordar os FRV, sendo o TCP um conjunto mais lato, no qual se inserem os FRV.

O atual Inquérito ao Emprego 2021, do INE, no contexto do TCP, passou a recolher informação sobre o número de clientes.

Sobre o fator de **dependência pessoal/organizacional**, no âmbito da produção de informação estatística, **no mesmo estudo do INE** acima referido, **foi recolhida informação sobre o TCP segundo sobre quem determinava o horário de trabalho** (o próprio ou os clientes).

---

<sup>5</sup> Nº 2 do artigo 3º do DL nº 65 de 12 de março de 2012

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estatística e Católica Lisbon School of Business and Economics (2018), “O trabalho por conta própria”, Sónia Torres e Pedro Raposo

Por outro lado, o atual Inquérito ao Emprego 2021, do INE, no contexto do TCP, passou a recolher informação sobre quem define o horário de trabalho.

O **módulo ad-hoc do Inquérito ao Emprego no 2ºT2017**, aplicado no contexto do Eurostat aos vários Estado-Membros, procurava suprir a lacuna de informação quantitativa e internacionalmente comparável, sobre um tema que era já alvo de debate ao longo de toda a década anterior e terá constituído “a primeira tentativa para quantificar e caracterizar este grupo de pessoas”<sup>8</sup>. No estudo a que deu origem encontramos sistematizados os conceitos de dependência económica (em função do número e grau de importância dos clientes do TCP nos últimos 12 meses) e de dependência organizacional (influência de quem decide o horário de trabalho diário), e a partir dessas duas variáveis foi possível “operacionalizar o conceito de TCP economicamente dependente, correspondendo este ao conjunto de TCP sem pessoal ao serviço que só têm um cliente ou um cliente dominante e cujo cliente (ou o principal cliente) é quem determina o horário de trabalho”<sup>9</sup>.

**Em síntese, do enquadramento conceptual aos FRV, no âmbito da informação estatística, importa reter o conjunto de elementos relevantes de observação no conjunto dos trabalhadores independentes, que podem permitir uma aproximação à realidade dos FRV:**

- existir dependência económica perante um cliente principal
- inexistência de autonomia na definição dos horários de trabalho
- inexistência de autonomia na definição do(s) método(s) de trabalho
- uso dos recursos/equipamentos de trabalho pertencentes à entidade beneficiária do trabalho prestado
- execução do trabalho ocorrer nas instalações/ em local pertencentes à entidade beneficiária do trabalho prestado
- o registo enquanto trabalhador independente ser “involuntário”, da parte do trabalhador

**Destacando-se a relevância das definições de dependência económica e de dependência pessoal/organizacional que se pretendam considerar.**

Uma vez listados os principais atributos que possibilitam uma aproximação aos FRV, procurou-se na fase seguinte averiguar de que forma, ainda que parcelar, se encontram dados relevantes associados aos FRV nas fontes de informação administrativa relacionadas com esta temática: a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a Segurança Social e a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

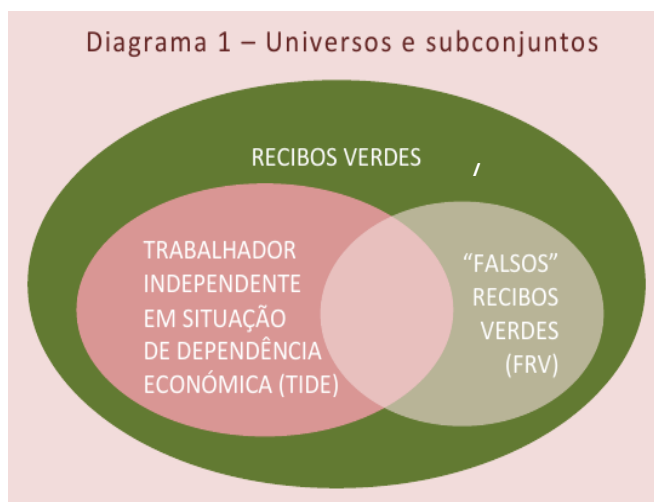
### **III – Fontes Administrativas que integram dados relevantes sobre os FRV**

---

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Idem

Realizado o enquadramento dos FRV foram identificadas as fontes administrativas e os respetivos procedimentos administrativos, dos quais pudesse decorrer informação relevante. Das três inicialmente identificadas, permaneceram como foco de análise apenas duas, a AT e a ACT, já que se concluiu que o procedimento administrativo da Segurança Social mais relevante para o levantamento em curso (aquele que permite determinar a eventual dependência económica do TI), está integrado no fluxo de dados da Autoridade Tributária, com o anexo da Segurança Social preenchido a par da declaração de rendimentos.



Tomando em consideração os conceitos referidos no ponto anterior, e apresentados no Relatório em anexo, parece claro o universo de base aos FRV e a identificação de diferentes subconjuntos desse universo, sistematizados no **Diagrama 1**, que deveriam ser dimensionados e caracterizados.

Conforme detalhado no Relatório em anexo, foi identificado o universo **de Trabalhadores Independentes – TI (os “trabalhadores a recibos verdes”)** e as diversas ações/obrigações a que os mesmos estão sujeitos nas várias fases do seu percurso de forma a identificar potenciais fontes de dados. Identificaram-se no conjunto dos TI dois subconjuntos, não necessariamente disjuntos: os **Trabalhadores Independentes em situação de Dependência Económica (TIDE)** e os **Falsos RV (FRV)**.

Note-se que os FRV podem não ser um subconjunto dos TIDE: veja-se o exemplo de uma rececionista que trabalha para 2 hotéis e uma clínica médica recebendo, em cada local, 33% do seu rendimento. Em cada um dos locais tem características de trabalho dependente: local, equipamentos, horário, cumpre ordens, etc., mas não está, à luz da atual legislação, em situação de dependência económica.

Por outro lado, podemos ter um verdadeiro TI (que não é FRV), à luz da atual legislação economicamente dependente, por exemplo: um eletricista que num determinado ano trabalha durante bastante tempo para o mesmo dono de obra, porque está a fazer toda a eletrificação de um edifício, apesar do seu trabalho habitualmente ter como alvo vários clientes de baixo valor e ser esse o enquadramento adequado ao trabalho que exerce, de sua livre vontade.

Do levantamento aos fluxos de dados e informação das fontes AT e ACT sistematizaram-se as seguintes conclusões:

- Sobre os dados da AT, associados às declarações de rendimentos em sede de IRS, para fins de tributação fiscal, e em conjugação com a que se recolhe destinada à segurança social, no âmbito das obrigações contributivas para a segurança social, e analisados os dados disponibilizados pela AT, concluiu-se que a informação permite efetivamente quantificar a totalidade dos TI bem como, adotando um critério de dependência económica, quantificar os TI em situação de dependência económica da entidade beneficiária do trabalho prestado. É no entanto necessário definir o limiar a partir do qual será considerado estar-se em presença de dependência económica, limiares que, na legislação, têm sofrido alterações e que são também distintos do limiar adotado no módulo adhoc sobre TCP, realizado no âmbito da recolha do inquérito ao emprego do INE, no 2ºT 2017.
- A fonte administrativa AT não integra qualquer informação que permita despistar a eventual dependência pessoal/organizacional dos TI perante a entidade beneficiária da prestação de trabalho.
- Na ACT, ainda que seja a única fonte que possui informação de casos correspondentes a FRV, decorrente dos casos identificados na sua ação inspetiva, a informação que daí resulta (e que é divulgada nos Relatórios de Atividade da ACT), não permite quantificar com representatividade o fenómeno dos FRV. Com efeito, as ações inspetivas, pela sua natureza, são não aleatórias, algumas são acionadas na sequência de denúncias, e acabam por resultar de decisões específicas e associadas aos objetivos inspetivos, sendo o número de averiguações condicionada à capacidade inspetiva. Por outro lado, não integram outros processos administrativos dos quais possa resultar o universo dos TI, ou o universo dos FRV.
- A informação produzida pela ACT sobre os FRV, ainda que não permita quantificar o fenómeno, poderá disponibilizar informação relevante para a caracterização dos FRV detetados.

#### **IV - Outras fontes de informação não administrativa relacionadas**

O INE no âmbito dos módulos adhoc do Inquérito ao Emprego, planeados pelo Eurostat, e realizado pelos 28 EM da UE, realizou em 2017 um módulo adhoc sobre o TCP, onde se inserem os trabalhadores independentes.

A partir do referido módulo ad-hoc, segundo o destaque divulgado “foi produzido um conjunto de informação estruturada em quatro temas: 1) trabalhadores por conta própria economicamente dependentes (dependência económica e organizacional); 2) condições de trabalho dos trabalhadores por conta própria (razões, dificuldades, existência de parceiros e existência de planos de contratação); 3) comparação com os trabalhadores por conta de outrem, em termos de autonomia e satisfação profissional e das razões para a preferência de outra situação na profissão; 4) desenvolvimentos sobre a natureza do trabalho por conta própria”

É de salientar a relevância da informação que nesse âmbito foi produzida, a qual sendo datada, por se tratar de uma recolha de informação pontual, permitiu caracterizar o TCP segundo dimensões relevantes, algumas das quais com fronteiras próximas aquelas em que se enquadram os FRV, sendo no entanto uma fonte que, produzindo informação através de um inquérito por amostragem, encontra dificuldades em termos de fiabilidade na captação de fenómenos com um baixo número

de observações, tratando-se igualmente de uma fonte de informação pouco eficaz na captação de fenómenos dentro das fronteiras da ilegalidade.

Nesta recolha de informação sobre o TCP, a dependência económica perante algum cliente constituiu uma variável de observação, tendo sido utilizado como critério, um trabalhador por conta própria ter concentrado num mesmo cliente pelo menos 75% do valor total do trabalho prestado no período de referência.

Sobre a temática específica dos FRV, no âmbito do GTEMT, o INE esclareceu que o Inquérito ao Emprego do INE, não deve ser utilizado para quantificar o número de recibos verdes “falsos” por duas razões: 1) por se tratar de um inquérito por amostragem, não sendo possível obter dados fiáveis para fenómenos que podem ser de baixa expressão quantitativa; 2) o inquérito devendo captar todo o trabalho que contribui para a produção nacional, de acordo com as orientações da OIT (formal ou informal; legal ou não), não é o melhor veículo para proceder a contagens destes grupos separadamente. Acresce ainda que a inclusão de variáveis adicionais no Inquérito ao Emprego, que tem um questionário muito extenso, aplicado durante 6 trimestres consecutivos a um conjunto significativo de famílias, deve ser precedida de uma avaliação custo/benefício da real vantagem de inclusão das mesmas.

O atual Inquérito ao Emprego 2021 passou a integrar a recolha de duas variáveis relevantes, no âmbito do trabalho por conta própria: sobre o número de clientes e sobre quem determina o horário de trabalho.

Finalmente, do trabalho realizado foi possível sistematizar um conjunto de conclusões e recomendações que o GTEMT apresenta no ponto seguinte.

## **V – Conclusões/Recomendações**

### **1. Enquadramento e conceitos associados à temática dos recibos verdes**

A abordagem à temática dos falsos recibos verdes por parte do GTEMT confrontou-se desde logo com a inexistência de um conceito estatístico de falso recibo verde (que passaremos a designar por falso RV, ou FRV), ou de uma definição geral que permitisse avançar para a pesquisa de informação administrativa relevante.

O trabalho realizado pelo subgrupo criado, no âmbito do GTEMT, visando prosseguir com a identificação das fontes de informação relevantes para aprofundar a pesquisa de dados administrativos sobre os FRV, começou por enquadrar conceptualmente a realidade em análise e, com base na legislação portuguesa e nos diversos elementos disponíveis sobre a problemática dos FRV sistematizou-se uma definição genérica e abrangente de FVR.

Com vista a identificar os FRV no universo dos TI, no âmbito estatístico, por falso recibo verde entende-se uma situação em que um indivíduo, formalmente registado na Autoridade Tributária e na Segurança Social, como trabalhador independente, desenvolve o seu trabalho:

- i) em situação de dependência económica, perante um cliente principal;



- ii) tendo, em relação a esse mesmo cliente, uma relação de dependência pessoal/organizacional no desempenho e execução do seu trabalho (inexistência de autonomia na definição dos seus horários de trabalho, inexistência de autonomia na definição do(s) método(s) de trabalho, utilizando os meios/recursos/equipamentos de trabalho e em local pertencentes a esse cliente principal);
- iii) estando “involuntariamente”, registado como trabalhador independente

A definição de FRV, no âmbito estatístico, tem subjacente a presença de três fatores relevantes:

- dependência económica perante a entidade beneficiária do trabalho, ou cliente, ou entidade contratante
- dependência pessoal ou organizacional perante essa mesma entidade
- o carácter “involuntário” do registo<sup>10</sup>, enquanto trabalhador independente

O conceito de dependência económica é utilizado na legislação em vigor sobre entidades contratantes, no âmbito do regime contributivo para a Segurança Social dos trabalhadores independentes.

Por outro lado, identificam-se variáveis relevantes nos fluxos de dados da AT a partir das quais se poderá aferir a incidência de dependência económica nos TI.

Tanto o conceito de dependência económica como o conceito de dependência organizacional foram já utilizados na produção de informação estatística sobre trabalho por conta própria, realizada pontualmente pelo INE.

Em termos mais gerais, todos os fatores subjacentes à definição geral de falso recibo verde, são alvo de análise e averiguação nas ações inspetivas da ACT, embora sejam abordados de forma específica, atendendo à ação inspetiva concreta que esteja a ser realizada, e não de forma abrangente, aplicável a todo o universo de trabalhadores independentes.

O GTEMT concluiu não ser possível, nesta fase dos trabalhos, aprofundar mais as questões conceptuais associadas à definição objetiva dos TI correspondentes a falsos RV, considerando ser possível pesquisar sobre realidades que, não coincidentes com as dos falsos recibos verdes, permitem analisar situações parcelares, que poderão constituir aproximações à problemática associada aos falsos recibos verdes.

## **2. Fontes Administrativas relevantes**

Analizadas as três fontes administrativas relevantes, a AT, a ACT e a Segurança Social, o GTEMT conclui que existe informação administrativa que permite aprofundar a caracterização dos trabalhadores inscritos no regime de trabalhadores independentes, segundo diversas dimensões, a qual pode contribuir para um melhor conhecimento da realidade onde se inserem os “falsos recibos verdes”.

A inexistência de uma definição objetiva de “falsos recibos verdes”, a sua sobreposição com situações de ilegalidade e a consequente dificuldade em determinar um conjunto de critérios objetivos e estáveis no tempo, que permita a sua quantificação, não deverá desincentivar esforços, antes pelo contrário, para que melhor e mais informação estatística seja produzida e divulgada sobre os trabalhadores independentes (TI). Esse melhor conhecimento poderá constituir uma etapa

---

<sup>10</sup> Registo na Segurança Social e na AT

intermédia ao melhor conhecimento de uma importante componente do trabalho por conta própria – os trabalhadores independentes, bem como das várias realidades que integram, designadamente a dos “falsos recibos verdes”.

Em síntese, a informação administrativa da AT, proveniente da entrega da declaração de rendimentos em sede de IRS, bem como das aplicações informáticas “Faturas e recibos verdes” e “e-fatura”, poderá permitir produzir dados agregados referentes ao universo dos trabalhadores independentes, e desagregados em função das categorias de rendimentos que auferem, bem como em função do número de entidades a quem prestam serviços, a partir dos quais se poderá aferir informação sobre dependência económica dos TI relativamente a entidades contratantes da prestação de serviços.

O GTEMPT considera, pelo exposto, que deverá ser equacionado o aproveitamento para fins estatísticos da informação administrativa da AT, proveniente dos dados agregados das declarações de IRS e restantes aplicações informáticas (Faturas e recibos verdes e e-fatura), sobre os TI, caracterizando-os segundo as categorias de rendimentos (Anexo B com e sem Anexo A - rendimentos de trabalho por conta de outrem ou pensões, Anexo B, sem Anexo A, com e sem restantes Anexos E, F, G, G1, I, e J – rendimentos de capitais, rendimentos prediais, rendimentos de mais-valias e outros incrementos patrimoniais, rendimentos de heranças indivisas, rendimentos obtidos no estrangeiro), segundo o número de entidades beneficiárias da prestação de serviços/entidades contratantes, e segundo outras variáveis que sobre esta matéria se venham a considerar relevantes, numa análise técnica detalhada que seja determinada para o efeito.

O GTEMPT considera que poderá ser igualmente equacionado o aproveitamento para fins estatísticos, da informação associada ao procedimento administrativo que identifica as entidades contratantes e respetivos TI em situação de dependência económica, no âmbito do previsto na Lei 110 de 16/09/2009 (designadamente nos seus artigos 140º, 150º e 168º), envolvendo fluxos de dados entre a Autoridade Tributária e a Segurança Social.

Esta nova informação poderá permitir uma maior aproximação às situações de TI em situação de dependência económica, apesar de não ser coincidente com o subconjunto dos falsos recibos verdes.

3. O GTEMPT entende que, em fase posterior aos trabalhos até aqui desenvolvidos, deverá promover uma articulação direta com a Segurança Social, visando aprofundar a pesquisa de dados administrativos da Segurança Social, nomeadamente aqueles que estejam associados à aplicação dos artigos 140º, 150º e 168º, da Lei 110 de 16/09/2009, dos quais resultam as definições legais de entidade contratante e de TI em situação de dependência económica.
4. No que se refere aos restantes elementos que permitiriam uma aproximação às situações de dependência pessoal/organizacional do prestador de serviços perante a entidade beneficiária da prestação de serviços, nenhuma das fontes administrativas analisadas reúne, em simultâneo, dados sobre o universo de TI e dados sobre os atributos associados à presunção de contrato de trabalho, nem informação sobre a eventual situação involuntária, por parte do trabalhador, na determinação do seu enquadramento enquanto TI.  
Apesar da ACT identificar FRV, no âmbito das suas ações inspetivas, essa informação, dada a sua natureza, não é passível de utilização para efeitos de extrapolação para o universo dos TI, e assim proporcionar o seu aproveitamento para fins estatísticos.

Perante a inexistência de fontes administrativas que permitam a observação desses atributos, o GTEMT refletiu sobre a pertinência de ser promovida uma análise custo benefício, de uma eventual recolha adicional de informação sobre variáveis que pudessem indiciar algum tipo de dependência organizacional (sobre se existe autonomia na definição dos seus horários de trabalho, se existe autonomia na definição dos métodos de trabalho, sobre a pertença dos equipamentos e recursos utilizados, e o local onde é executado o trabalho), no âmbito de algum dos procedimentos administrativos da AT. Contudo, a análise mais detalhada sobre essa possibilidade, identifica dificuldades em operacionalizar as validações que teriam de ser asseguradas para que a informação adicional respondesse a padrões mínimos de qualidade. Validações que não se poderiam sobrepor à finalidade do procedimento administrativo em causa: a liquidação de impostos. A diferente natureza da informação que seria necessário recolher, a dificuldade em identificar validações adequadas, a par da carga adicional sobre os contribuintes/respondentes, e o inevitável custo financeiro de implementar essa solução, sem que ficasse assegurado um padrão mínimo de qualidade na obtenção dos dados adicionais, desaconselha que esta possa constituir uma hipótese exploratória viável.

Relativamente à recolha de informação via ACT, em particular, através da prestação da informação pelas entidades empregadoras (tentativa que foi feita com a criação do Anexo F do Relatório Único), a experiência que já existiu com a recolha desse Anexo revelou-se pouco satisfatória, pela exaustividade que está associada à descrição das prestações de serviço solicitada, comprometendo a utilidade da informação.

5. O GTEMT, ao considerar relevante que a partir dos dados administrativos do IRS, da AT, conforme exposto no ponto 2., possa ser produzida nova informação sobre o trabalho independente, o que implicará que, junto da AT, sejam promovidas diligências para esse efeito, parece-lhe que esta iniciativa poderia ser enquadrada no contexto dos objetivos da Infraestrutura Nacional de Dados (IND), referidos no Plano de Atividades do INE para 2021. Se a produção desta nova informação viesse a ser equacionada no âmbito da IND, iria “contribuir para a melhoria da tomada de decisão pública, suportada em melhor informação estatística e acrescida capacidade analítica”<sup>11</sup>, sem envolver um acréscimo de carga administrativa e estatística sobre os cidadãos. Acresce que uma das iniciativas que, no âmbito da IND, é prevista ao nível do estabelecimento de novos protocolos ou acordos, refere-se explicitamente à “Continuação dos trabalhos com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Segurança Social (SS) e (...), que visa agilizar os processos de obtenção de dados para alargamento da produção estatística e melhorar os calendários de envio de dados ao INE, planeadas para 2021”<sup>12</sup>, suscitando ao GTEMT sugerir que a viabilidade de se tratarem para fins estatísticos os dados das Declarações de IRS, com vista à produção de informação sobre o trabalho independente, possa ser equacionada no âmbito da Infraestrutura Nacional de Dados. Atendendo às características da nova informação a produzir, o GTEMT sugere ainda que seja equacionado o seu desenvolvimento no âmbito das atividades do Statslab, à semelhança do que é produzido a partir das Declarações Mensais de Remunerações da Segurança Social e da informação mensal do Sistema e-Fatura, da AT.

---

<sup>11</sup> Plano de Atividades do INE 2021, pág.22

<sup>12</sup> Plano de Atividades do INE 2021, pág.23

6. Finalmente a análise desta temática suscita ao GTEM a necessidade de salientar que as situações de ilegalidade não se esgotam na questão específica dos falsos recibos verdes e outras com fronteiras comuns de precariedade poderão ser conjuntamente equacionadas. Contudo tratam-se de realidades de difícil detecção através de inquéritos ou fontes administrativas. Precisamente porque ilegais ou informais, escapam à malha administrativa e na prática não são assumidas pelos respondentes, se inquiridas.

O GTEM considera que a promoção de outras iniciativas como todas as que possam sensibilizar os agentes económicos envolvidos, trabalhadores, empregadores, decisores políticos, sobre estas matérias, são da maior relevância, ainda que se entenda que as mesmas possam estar fora da esfera de atuação do CSE.

**20/04/2021**

## ANEXO

### Relatório do Subgrupo do GTEMT sobre “Trabalhadores Independentes”