



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 337/VIII

LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DO DEFENSOR DO CONTRIBUINTE

Invocando justificar-se a existência de um órgão especializado destinado a apoiar e defender os contribuintes junto da administração fiscal, designadamente acompanhando o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes e de outros cidadãos que invoquem direitos contra o Estado, entendeu o XIII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, criar o Defensor do Contribuinte.

Este novo órgão, embora pretendendo-se dotado de um estatuto de inteira autonomia, independência hierárquica e estabilidade no exercício das suas funções, foi, paradoxalmente, classificado no referido diploma como serviço de apoio com a comissão de coadjuvar o Ministro das Finanças na definição e execução das diversas políticas a prosseguir no âmbito do respectivo Ministério.

Reconhecendo finalmente a pertinência dos argumentos invocados pelo Partido Social Democrata contra a integração do Defensor do Contribuinte na organização administrativa tributária, que fazia tábua rasa da sua tão propalada independência, o Governo adoptou uma nova solução legislativa, através do Decreto-Lei n.º 21/99, de 28 de Janeiro, segundo a qual o referido órgão abandonou formalmente a natureza de serviço de apoio do Ministro das Finanças, para ser proclamado como um órgão independente das organizações tributárias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Verdade é que, pese embora este novo esforço legislativo do Governo, a natureza jurídica agora atribuída ao Defensor do Contribuinte continua a conviver forçadamente com o facto de a designação do seu titular continuar a processar-se por mero despacho conjunto do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças.

Assim, ao contrário do que o Governo afirma preconizar, o Defensor do Contribuinte continua a depender hierarquicamente do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças, tanto mais que o seu estatuto é genericamente equiparado ao de director-geral.

Ora, no entender do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, a natureza do Defensor do Contribuinte e as intenções alegadas para justificar a sua criação, não se compaginam com a nomeação do respectivo titular pelo Governo, ou seja, pelo órgão superior da administração pública.

Com efeito, o Defensor do Contribuinte apenas poderá ser um órgão verdadeiramente independente do Governo, zelador dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes e de outros cidadãos que invoquem direitos contra o Estado, se a competência para a sua designação for atribuída a um órgão independente do poder executivo, cuja natureza democrática e de representação dos cidadãos ofereça a estes as indispensáveis garantias da autonomia institucional e isenção funcional daquele mesmo órgão.

É por isso que o presente projecto de lei propugna que a competência para a nomeação do cargo de Defensor do Contribuinte deixe de pertencer ao Governo, passando, conseqüentemente, a ser eleito pela Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentam o seguinte projecto de lei :

Artigo 1.º

O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, passa a ter a seguinte redacção:

«1 — (...)

2 — O cargo de Defensor do Contribuinte será exercido, com estatuto de inteira independência de julgamento e acção, por um cidadão com comprovado mérito e competência, a eleger pela Assembleia da República por uma maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

3 — (...)

4 — (...)

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...)

5 — (...)

6 — (...)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

7 — (...)»

Artigo 2.º

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 205/97, de 12 de Agosto, passa a ter a seguinte redacção:

«O Defensor do Contribuinte é eleito pela Assembleia da República por uma maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.»

Palácio de São Bento, 21 de Dezembro de 2000. — Os Deputados do PSD: *António Capucho — Rui Rio — Carlos Encarnação — Luís Marques Guedes.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROJECTO DE LEI N.º 337/VIII
(LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DO DEFENSOR DO
CONTRIBUINTE)**

Relatório e parecer da Comissão de Economia, Finanças e Plano

Relatório

1 — Quatro Deputados do Partido Social Democrata apresentaram o projecto de lei n.º 337/VIII, sobre a legitimação democrática do defensor do contribuinte que, por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República de 29 de Dezembro de 2000, baixou à 5.^a Comissão para apreciação.

2 — O projecto de lei n.º 337/VIII, avocando a missão genérica que está cometida ao órgão independente que é o defensor do contribuinte, «(...) zelador dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes (...) que invoquem direitos contra o Estado (...)», propugna que a competência para a nomeação do cargo de defensor do contribuinte deixe de pertencer ao Governo, passando a ser eleito pela Assembleia da República.

3 — Na apreciação do projecto de lei será útil ter presente o quadro que consagrou no nosso ordenamento legislativo a figura do defensor de contribuinte, bem como intervenções que foram produzidas em Plenário na sequência do pedido de ratificação pelo PSD do diploma que regulamenta o seu estatuto legal:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3.1 - Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro - Aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças e cria, no artigo 27.º, o cargo de defensor do contribuinte nos seguintes termos:

«1 - Para assegurar, sem prejuízo das funções legalmente atribuídas ao Provedor de Justiça e da prevalência das respectivas decisões, o acompanhamento por uma entidade independente do respeito dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes e de outros cidadãos que invoquem direitos contra o Estado, representado pelo Ministério das Finanças, a melhor realização de valores de legalidade, boa gestão e justiça social e o diálogo e participação dos cidadãos e dos grupos de interesses sociais com a actividade da administração fiscal, tendo a faculdade de fazer propostas e recomendações ao Ministro e aos responsáveis do Ministério, é criado o cargo de defensor do contribuinte.

2 - O cargo de defensor do contribuinte será exercido, com estatuto de inteira independência de julgamento e acção, por um cidadão com comprovado mérito e competência, a designar por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças para um mandato de sete anos não renovável.

.....»

3.2 - Decreto-lei n.º 205/97, de 12 de Agosto, que regulamenta o Estatuto Legal do Defensor do Contribuinte de cujo preâmbulo destacamos:

«.... Assim não obstante o Defensor do Contribuinte ser um órgão do Ministério das Finanças, as soluções consagradas no presente decreto-lei visaram assegurar a total independência da sua acção e do seu julgamento e a perfeita neutralidade quanto á situação tributária dos contribuintes que queiram recorrer ao Defensor do Contribuinte, aos quais é garantido que tal



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

recurso não implicará qualquer diminuição dos seus direitos e garantias, antes se traduzindo num meio complementar de defesa.

«... da acção do Defensor do Contribuinte resulte, para além de um reforço dos direitos e garantias dos contribuintes, uma acção importante em prol das alterações que se prefiguram no sentido da maior eficácia da administração tributária e da modernização do sistema tributário.

.....»

3.3 - Ratificação n.º 39/VII, do PSD- Apreciação do Decreto-Lei n.º 205/97, de 12 de Agosto, em reunião plenária de 10 de Janeiro de 1998 e respectivo projecto de resolução n.º 73/VII- Cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 205/97 de 12 de Agosto.

Submetido à votação no Plenário de 16 de Janeiro de 1998, foi rejeitado, com os votos contra do PS e do CDS-PP e os votos a favor do PSD, do PCP e de Os Verdes

Do debate realizado destacam-se extractos de algumas intervenções favoráveis à proposta de não ratificação:

Deputado Rui Rio, do PSD:

«(...) Para o PSD é necessário caminhar no sentido da defesa do contribuinte. ... é evidente que o PSD está de acordo com o princípio subjacente à existência deste decreto-lei e aos princípios que nortearam o Governo quando pensou na criação de um defensor do contribuinte.

Só não estamos de acordo com este decreto-lei (...) porque contestamos uma coisa que é fundamental na lógica do decreto: é precisamente o facto do defensor do contribuinte ser nomeado e, portanto, estar na dependência do Ministro das Finanças (...)»

Suscitado um esclarecimento pelo Deputado Hasse Ferreira, do PS:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«(...) Se estão em desacordo com alguns aspectos, por que é que não sugerem alterações? Estão em desacordo apenas por se inserir isto no Ministério das Finanças? (...) Qual é, efectivamente, o vosso receio de fundo quanto a esta figura?

O Deputado Rui Rio acrescenta:

« (...) Muito bem! Quer uma sugestão? Pode haver muitas, mas, se quer uma sugestão, pegue nas verbas e nos meios que serão afectos ao denominado defensor do contribuinte e dê-os ao Provedor de Justiça, por exemplo, e ele que crie um departamento - ele é suficientemente independente e isento para o fazer (...)»

Deputado Octávio Teixeira, do PCP:

« (...) A figura do defensor do contribuinte, tal como é conformada no Decreto-Lei n.º 205/97, não tem razão de ser. No sistema português existe o Provedor de Justiça, que tem a seu cargo a defesa dos cidadãos perante a Administração e cujas competências não podem nem devem ser esvaziadas explicita ou implicitamente.

Ora, a criação de provedores sectoriais, dê-se-lhes ou não este nome, teria inevitável e objectivamente aquela consequência (...)»

Das intervenções dos Deputados que votaram contra a cessação de vigência do decreto-lei citam-se os seguintes extractos:

Deputado Luís Queiró, do CDS-PP:

« (...) achamos que este diploma concorre com as competências do Provedor de Justiça e não vemos nenhuma vantagem nisso. O Provedor de Justiça é, de facto, um órgão independente, tem possibilidades de fiscalização do conjunto da actividade da Administração Pública e também, portanto, da administração fiscal; tem condições de independência e,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

inclusivamente, as suas recomendações e as suas acções inspectivas têm consequências nos termos em que na lei estão previstas relativamente à Administração.

Deputado João Carlos Silva, do PS:

« (...) A criação de um gabinete de contacto directo muito próximo com o contribuinte, que é, no fundo, uma consciência crítica da própria administração fiscal, (...) permite de certa forma dar mais conforto aos contribuintes (...).

(...) Daí que a não criação do defensor do contribuinte iria com certeza parecer aos contribuintes portugueses uma situação bizarra.

(...) VV. Ex.^{as} se vão agarrar a um problema de eventual afectação das competências do Sr. Provedor de Justiça para reprovarem a criação do defensor do contribuinte, penso que estarão a prestar um mau serviço ao desenvolvimento da reforma fiscal e aos cidadãos que têm de pagar os seus impostos.»

Do representante do Governo, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (António Carlos dos Santos) cita-se:

« (...) O defensor do contribuinte é um órgão técnico, de autocontrolo da administração e que se traduzirá num observatório do funcionamento do sistema fiscal, podendo propor alterações e modificações ao próprio sistema (...).

(...)

Na prática, é um órgão que vai além das antigas funções que os auditores do Ministério das Finanças tinham, esses sim totalmente na dependência do Ministério, e, por outro lado, permitirá verificar como funciona o sistema fiscal, que alterações devem ser produzidas não apenas no plano normativo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

mas no do funcionamento administrativo dos serviços e aí o Provedor de Justiça não interfere (...).

3.4 - A Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro de 1998 - Orçamento do Estado para 1999 -, no seu artigo 58.º, introduz um artigo novo e altera a redacção de alguns artigos do Decreto-Lei n.º 205/97 explicitando o âmbito e limites de acção do defensor do contribuinte. Destaca-se:

(...)

«Artigo 5.º

Observatório do sistema fiscal

1 — O defensor do contribuinte funciona, no âmbito das suas atribuições, como observatório do sistema fiscal e aduaneiro.

2 — Qualquer instância do poder legislativo, bem como autoridade pública em cujas atribuições se incluam responsabilidades de natureza tributária, ou cuja acção na prossecução das suas atribuições possa ser condicionada por problemas de índole tributária, tem o direito de formular ao defensor do contribuinte pedidos de pareceres ou recomendações.

3 — (...)

Artigo 37.º

Relatório anual

1 — O defensor do contribuinte apresentará ao Ministro das Finanças, até 31 de Março de cada ano civil, um relatório das suas actividades no ano anterior.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — O relatório anual de actividades do defensor do contribuinte deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

a) Análise dos aspectos mais significativos das suas relações com a administração tributária;

b) Referência às suas recomendações ou pareceres que abordem matéria prioritária para a definição da política fiscal, do funcionamento da administração tributária e dos tribunais tributários;

c) Análise estatística sobre a actividade do defensor do contribuinte e dos serviços dele dependentes;

d) Análise estatística das recomendações e pareceres do defensor do contribuinte acatadas e não acatadas pelas autoridades competentes.

3 — O relatório das actividades do defensor do contribuinte deve ser remetido à Assembleia da República.

(...)

Artigo 21.º-A (artigo novo)

Efeitos da concordância e da recusa não fundamentada de acolhimento

1 — As recomendações e pareceres do defensor do contribuinte são dirigidos às autoridades previstas no n.º 2 do artigo 30.º do presente diploma.

2 — A autoridade à qual a recomendação ou parecer são dirigidos deve, no prazo de 60 dias a contar da notificação, comunicar ao defensor do contribuinte a posição que quanto a ela assume.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — A não concordância ou a recusa de acolhimento da recomendação ou parecer devem ser sempre fundamentados.

4 — Se a recomendação ou parecer não forem acolhidos, ou sempre que o defensor do contribuinte não obtiver a colaboração devida, pode dirigir-se ao superior hierárquico competente.

5 — Se o contribuinte obtiver ganho de causa no processo em que pediu a suspensão do decurso de quaisquer prazos, tanto a concordância quanto a recusa de acolhimento não fundamentada das recomendações ou pareceres do defensor do contribuinte conferem a este o direito ao pagamento de indemnização correspondente aos custos da caução ou das garantias prestadas.»

3.5 - O Decreto-Lei n.º 21/99, de 28 de Janeiro – Altera o Decreto-Lei n.º158/96, de 3 de Setembro - redefina, nomeadamente, a posição orgânica do defensor do contribuinte no Ministério das Finanças.

Torna claro que a sua actividade, embora se traduza numa contribuição efectiva para o correcto desempenho das funções tributárias do Estado, não deve ser configurada como órgão de apoio e de coadjuvação do Ministro das Finanças na definição e execução das políticas fiscais, deixando, por isso, de ser expressamente qualificado como tal e passando a estar previsto como órgão independente das organizações tributárias e funcionar como observatório do desempenho do sistema tributário. Adita o seguinte artigo:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«Artigo 6.º-A

Defensor do contribuinte

1 — É criado o Defensor do Contribuinte (DC), órgão independente das organizações tributárias, cuja missão genérica consiste em assegurar o respeito pela administração fiscal dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes, emitindo pareceres e dirigindo recomendações aos órgãos competentes, e funcionar como observatório do desempenho do sistema tributário.

2 — A autoridade à qual a recomendação ou parecer são dirigidos deve, no prazo de 60 dias a contar da sua recepção, comunicar ao defensor do contribuinte a posição que quanto a ela assume, devendo fundamentá-la no caso de não concordância.»

4 — Regressando ao texto do projecto de lei em apreciação, os dois artigos que integra propõem, respectivamente, a alteração da redacção do ponto 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, e a alteração da redacção do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 205/97, de 12 de Agosto, no sentido de alterar a forma de nomeação do defensor do contribuinte em vigor para o processo de eleição pela Assembleia da República por uma maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Regista-se que a formulação proposta é idêntica à forma definida para a designação do Provedor de Justiça.

5 — Por fim, refere-se que desde a criação do órgão de defensor do contribuinte foram nomeados para a função:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Em 18 de Janeiro de 1999, pelo Despacho Conjunto n.º 107/1999, o Conselheiro Francisco Rodrigues Pardal, que faleceu.

— Em 7 de Junho de 2000, pelo Despacho Conjunto n.º 627/2000, o Dr. Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro, que se encontra em exercício.

Parecer

A Comissão de Economia, Finanças e Plano é de parecer que o projecto de lei n.º 337/VIII se encontra em condições de ser apreciado em Plenário.

Assembleia da Republica, 16 de Janeiro de 2001. — Os Deputados Relatores, *Teresa Venda e Menezes Rodrigues* — A Presidente da Comissão, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP e CDS-PP).