

**Relatório de discussão e votação, na especialidade,
do texto final do**

Projeto de Lei n.º 835/XIII/3.ª (PSD)

Reconhece que são devidos juros indemnizatórios quando o pagamento indevido de prestações tributárias se tenha fundado em normas inconstitucionais ou ilegais

e

Projeto de Lei n.º 1019/XIII/4.ª (CDS-PP)

Consagração da obrigação de pagamento de juros indemnizatórios quando a cobrança de prestações tributárias se tenha fundado em normas inconstitucionais ou ilegais (46.ª alteração à Lei Geral Tributária)

Resultante da reunião ocorrida na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa de 19 de dezembro de 2018

1. Nota Introdutória

O Projeto de Lei n.º 835/XIII/3.ª deu entrada na Assembleia da República a 17 de abril de 2018, e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para apreciação na generalidade, no dia 18 de abril de 2018.

O Projeto de Lei n.º 1019/XIII/3.ª deu entrada na Assembleia da República a 8 de outubro de 2018, e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para apreciação na generalidade, no dia 10 de outubro de 2018.

As duas iniciativas foram objeto de discussão conjunta, tendo sido aprovadas por unanimidade na sessão plenária de 26 de outubro de 2018, dia em que baixaram à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para apreciação na especialidade.

No dia 11 de dezembro os GP do PSD e CDS-PP enviaram um texto conjunto, de “substituição” daquelas duas iniciativas.

Na reunião da COFMA do dia 12 de outubro ocorreu o debate sobre o referido texto, tendo sido suscitadas algumas questões, na sequência das quais se decidiu aperfeiçoar o texto, eventualmente com a entrega de propostas de alteração, para votação na semana seguinte.

No prazo acordado (18 de outubro), o GP do PS apresentou uma proposta de alteração.

No dia 19 de dezembro, em reunião da COFMA, foi aprovado na especialidade o texto conjunto das referidas iniciativas, incorporando também a proposta de alteração apresentada pelo PS, que foi nessa reunião objeto de nova alteração.

2. Resultados da Votação na Especialidade

Na reunião da COFMA ocorrida dia 12 de dezembro, durante o período de debate, o Senhor Deputado Fernando Rocha Andrade (PS) pediu a palavra para suscitar uma questão sobre a redação do artigo 3.º, sob a epígrafe “efeito interpretativo”. Sendo certo que o objetivo dos proponentes é que tenha efeito retroativo, no seu entender, a

atual redação remete para uma interpretação de que seriam devidos juros indemnizatórios de impostos liquidados desde 1999, o que constituiria um excesso de retroatividade. Entende que seria mais curial que a norma fosse explicitamente retroativa, determinando um momento no passado, a partir do qual seria aplicada. Sugeriu, como referencia, o prazo de caducidade do direito à liquidação de prestações tributárias que é de quatro anos, o que determinaria a data de janeiro de 2015. Em alternativa, poderia considerar-se as datas de declaração de inconstitucionalidade do Tribunal de Conta, remetendo para a próxima reunião a discussão e votação de redação alternativa.

O Senhor Deputado Nuno Sá (PS) levantou uma segunda questão, salientando que era necessário ter em consideração os efeitos retroativos bem como a aplicação da norma para o futuro. Ilustrou esta preocupação identificando casos em que se apliquem normas tributárias que venham a ser consideradas inconstitucionais no futuro. Notou que pode haver decisão judicial transitada em julgado porque a apreciação da constitucionalidade é suscitada no âmbito do processo específico de natureza administrativa, e pode haver declaração de inconstitucionalidade por força da apreciação da norma, sendo situações jurídicas distintas. Concluiu afirmando que a neste caso, a intenção do legislador é abranger ambos os casos, seja a declaração de inconstitucionalidade por via da decisão transitada em julgado ou por força da apreciação da constitucionalidade da norma.

O Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) começou por agradecer os comentários, que considerou pertinentes, dos anteriores oradores. Notou que no texto da iniciativa do PSD, que depois deu origem ao texto de substituição, se utiliza a expressão “que declare ou julgue”, precisamente para acautelar a questão suscitada pelo Senhor Deputado Nuno Sá. Afirmou que se a decisão judicial for de declarar a inconstitucionalidade da norma, a “declaração” é o termo técnico utilizado para decisões judiciais em sede de fiscalização abstrata, sublinhando ainda que, no caso em apreço, a fiscalização preventiva é irrelevante. Caso a decisão judicial for “julgue” a inconstitucionalidade ou ilegalidade, significa que estamos perante fiscalização concreta. Rematou concluindo que na redação da iniciativa não subsistem dúvidas porque a utilização do termo “declaração” se aplica à fiscalização abstrata e “julgamento” é para a fiscalização concreta.

Respondeu também ao primeiro ponto, suscitado pelo Deputado Fernando Rocha Andrade (PS), notando que, quando se legisla, para resolver à *posteriori* um determinado problema, mesmo tendo presente o espírito de clarificação, isso pode acarretar custos, nomeadamente para o erário público. Realçou que o PSD está disponível para, na sua essência, acolher a sugestão do Deputado Fernando Rocha Andrade de limitar no tempo a produção de efeitos da norma. Apesar de considerar que a retroatividade da norma deveria ser plena, admite que a sua restrição se poderá justificar quer pela necessidade de garantir a certeza jurídica na relação entre o contribuinte e o Estado, quer ainda pela necessidade de salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas. Sugeriu a elaboração de uma redação que reporte efeitos ao início do ano de 2014, lembrando que há prestações tributárias criadas nesse ano, que serão causa próxima desta iniciativa legislativa. Propôs assim, o adiamento da votação desta iniciativa para aperfeiçoamento da sua redação contemplando uma referência, no artigo 3.º, de que a norma se aplica a prestações tributárias criadas, julgadas ou declaradas inconstitucionais a partir de 2014. Manifestou a sua preferência, por questões de segurança jurídica, pela data da criação ou da decisão judicial. Propôs que na próxima reunião da Comissão fosse discutido e votado texto alternativo, a tempo de que haver votação final global da iniciativa ainda em 2018.

A Senhora Presidente sugeriu que se considere o início de vigência da norma.

O Senhor Deputado João Pinho de Almeida (CDS-PP) sublinhou que a fiscalização da constitucionalidade é sempre sucessiva e, sendo concreta ou abstrata, o atual texto da iniciativa permite abranger ambas as situações. Contrapôs à argumentação apresentada pelo Deputado Fernando Rocha Andrade, considerando mais ponderáveis as questões de certeza jurídica do que as preocupações financeiras, relacionadas com o erário público. Considerou que a justiça para o contribuinte é prioritária, devendo dar-se particular importância ao impacto financeiro no contribuinte. Ou seja, na ponderação do equilíbrio dos direitos, julga fundamental que seja garantida a reposição do equilíbrio do contribuinte que nunca deveria ter pago determinado imposto, considerado inconstitucional. Devendo a norma ser geral e abstrata, defendeu, que, ainda assim, a sua aplicação deve remeter para data anterior à criação da primeira destas taxas (de proteção civil) para que todas as situações

fiquem abrangidas por este regime jurídico. Concordou também com o adiamento, por uma semana, da votação desta iniciativa.

O Senhor Deputado Paulo Sá (PCP) considerou justa a proposta do Deputado Fernando Rocha Andrade (PS), subsistindo ainda a questão de se encontrar a data a partir da qual a norma será aplicada, podendo a mesma ser consensualizada com os proponentes da iniciativa e o PS. Quanto à questão levantada pelo Deputado Nuno Sá (PS), considerou que talvez merecesse ponderação a possibilidade de se elaborar um texto alternativo, mais explícito ou clarificador.

A Senhora Presidente contrapôs considerando que o atual texto já acautela as situações que a iniciativa pretende abranger. Notou que, do ponto de vista dos conceitos, no caso da fiscalização preventiva da constitucionalidade temos a “pronúncia”, enquanto nos casos da fiscalização sucessiva abstrata e concreta se utilizam, respetivamente, os termos “declaração” e “julgado inconstitucional”. Assim sendo, concluiu, os termos não são ambíguos.

O Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) subscrevendo as preocupações do Deputado João Pinho Almeida, entende que a demarcação da data da decisão judicial resolve o problema. Sustentou que uma formulação do tipo “esta norma produz efeitos para decisões transitadas em julgado, a partir de 2014”, permitiria alcançar o objetivo. Sublinhou que a maioria das decisões de inconstitucionalidade da taxa de proteção civil são de 2016 e 2017, embora o caso de Gaia remetesse para 2011.

Respondeu o Senhor Deputado João Pinho Almeida (CDS-PP) defendendo que limita melhor considerar a data em que os factos ocorreram em vez data da decisão judicial, porque é mais definida e delimita mais objetivamente.

O Deputado Fernando Rocha Andrade (PS), subscreveu a posição do Deputado João Pinho Almeida (CDS-PP), ilustrando com um caso hipotético. Considerou mais simples adotar, como data de referência, a data do fato tributário, evitando recuar a processos demasiado antigos, há muito tempo ultrapassados.

Interveio a Senhora Presidente para confirmar que o caso mais antigo de declaração inconstitucionalidade se refere à taxa criada em Gaia, em 2011.

O Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD), lembrando que é necessário chegar a um consenso, propôs que os autores da iniciativa apresentassem texto alternativo

com a formulação de data, não excluindo nenhuma das taxas de proteção civil criadas. O PS poderia, em querendo, apresentar proposta de alteração, em modelo formal ou informal contribuindo para um novo texto de substituição.

Na sequência de um pedido de clarificação do Deputado Paulo Sá (PCP) sobre qual o procedimento a seguir, o Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) defendeu que o texto alternativo e as eventuais propostas de alteração se deveriam cingir ao artigo 3.º, dando o restante texto como estabilizado.

O Senhor Deputado Nuno Sá (PS), apesar de considerar que a questão ficou resolvida, sublinhou todavia que a dúvida não era descabida porquanto o problema não está na expressão “que declare ou julgue” mas no termo “decisão judicial”, que só existe no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade.

Em resposta à anterior intervenção, o Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) fez notar que a fiscalização da constitucionalidade culmina com uma decisão do Tribunal Constitucional a que se designa “declaração de inconstitucionalidade”.

No final da reunião, sob proposta do Deputado António Leitão Amaro (PSD), ficou acordado que as propostas de alteração fossem enviadas até à véspera da discussão e votação da iniciativa, ou seja, até às 13h00 de terça-feira, dia 18 de outubro.

Na reunião ocorrida dia 19 de dezembro, durante o período de debate, o Senhor Deputado João Paulo Correia (PS) pediu a palavra para informar que, tendo o GP do PS apresentado uma proposta de alteração ao texto de substituição destas duas iniciativas, se detetou a necessidade de fazer um ajustamento do texto dessa proposta. Enunciou as mencionadas alterações: a) que, no artigo 1.º, seja eliminada a expressão “com carácter imperativo”; b) que seja substituída a epígrafe do artigo 3.º, passando a ter a seguinte redação: “Aplicação no tempo”; c) que a redação deste artigo passe a ser a seguinte: “A redação introduzida pela alínea d) do n.º 3 do artigo 43.º da Lei Geral Tributária aplica-se também a decisões judiciais de inconstitucionalidade ou ilegalidade anteriores à sua entrada em vigor, sendo devidos juros relativos a prestações tributárias que tenham sido liquidadas após 1 de janeiro de 2014”

O Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) sugeriu que, em alternativa à alteração proposta no artigo 1.º, se substituísse a expressão a eliminar por “natureza retroativa”.

O Senhor Deputado João Pinho de Almeida (CDS-PP) expressou as suas dúvidas quanto ao benefício da alteração proposta no artigo 1.º apresentada pelo PS. Manifestou ainda maior reserva sobre a nova redação do artigo 3.º, por contrariar o que se tinha consensualizado na última reunião. Lembrou que foi acordado estabelecer data anterior à criação da primeira taxa, para abranger todas as situações criadas pela taxa de proteção civil criadas nos diferentes municípios, ou seja, janeiro de 2011. Deste outro modo, disse, haverá tratamento diferente para municípios com situações idênticas. Considerou assim que esta nova redação do artigo 3.º introduz maior injustiça, considerando-a, por isso, inaceitável.

O Senhor Deputado Fernando Rocha Andrade (PS) salientou que cabe aos municípios, e não da administração central, assumir essa responsabilidade indemnizatória. Sobre a questão da igualdade, parece-lhe consensual que o texto é “inovatório”. Salientou ainda que a LGT, no que respeita à responsabilidade indemnizatória para o passado, é baseada na ideia de culpa da administração. Concorda com a alteração promovida pelo PSD e CDS-PP, no sentido de substituir esse princípio de culpa também por responsabilidade indemnizatória aplicável ao legislador ou órgão regulamentar. Ou seja, nos casos em que o tributo seja considerado inconstitucional ou ilegal, que haja lugar a responsabilidade indemnizatória por parte da entidade que emite a norma. Sustenta todavia que essa regra geral deve vigorar para a frente. Recordou que foi opção dos proponentes da iniciativa que a norma tivesse carácter interpretativo, podendo fazer recuar 20 anos os seus efeitos, correndo-se o risco de “desenterrar” situações antigas, juridicamente consolidadas, e de criar incerteza quanto à data de prescrição da indemnização.

Sustentou que desigualdade haverá sempre e a questão saber até quando é razoável recuar no tempo, evitando ir ao “extremo do passado”. Por tal motivo, afirma, o PS propôs, por paralelo, aplicar o prazo de caducidade de liquidação dos tributos (janeiro 2015), tendo até admitido antecipar um ano relativamente a essa data, para 1 de janeiro de 2014.

O Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) sintetizou o resultado deste debate: estando reunido o acordo de todos os partidos na substância, verificam-se posições distintas quanto à data a partir da qual a norma deve produzir efeitos. Propôs que o texto fosse votado na sua globalidade – texto de substituição já com as propostas de alteração do PS - e que, no artigo 3.º, fosse votado, em alternativa, o texto com a data de “início a janeiro de 2014” e o outro com “início em janeiro 2011”.

Tomou a palavra o Senhor Deputado João Pinho de Almeida (CDS-PP) para dar acordo à metodologia proposta, salientando que, no entendimento do CDS-PP, a data lógica a considerar deveria ser janeiro de 2011 porque permite incluir a primeira taxa criada, e considerada inconstitucional, no município de Gaia.

Todos os restantes GP deram o seu acordo a esta metodologia de votação.

Interveio o Senhor Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira para dar conta de que se sentiria mais confortável para decidir se soubesse qual seria o impacto orçamental da aplicação do artigo 3.º em cada uma das opções.

Em resposta, o Senhor Deputado António Leitão Amaro (PSD) defendeu que aquela diferença de prazos só terá impacto em Gaia e que mesmo neste município, esse impacto será pouco expressivo porquanto a taxa só foi paga por grandes empresas.

Posta à votação, a globalidade dos artigos foi aprovada por unanimidade. O PS votou favoravelmente à formulação do artigo 3.º com data de início em janeiro de 2014 e os restantes partidos – PSD, BE, CDS-PP e PCP – votaram favoravelmente a versão com início em janeiro de 2011, tendo ficado fixada esta última redação. O Senhor Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira absteve-se nesta votação.

Palácio de São Bento, 19 de dezembro de 2018

A Presidente da Comissão,



(Teresa Leal Coelho)