


PALAVRAS DE ENCERRAMENTO

 (<https://doi.org/10.47907/livro/2023/desafiosaoestadofiscal/15>)

DULCE MANUEL NETO*

Permitam-me que comece por cumprimentar os nossos anfitriões – a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e o seu Instituto Jurídico – na pessoa do Senhor Diretor da Faculdade de Direito, Prof. Doutor Jónatas Machado, e do Senhor Presidente do Conselho Coordenador do Instituto Jurídico, Prof. Doutor José Aroso Linhares. Um cumprimento que estendo aos organizadores e promotores deste colóquio, a todos os convidados, aos Ilustres palestrantes e a todos os conferencistas.

As minhas primeiras palavras são, necessariamente, de felicitação às figuras e entidades que concertaram energias para tornar possível um evento de tão elevada valia e projeção, com um programa magnífico, repleto de temas atuais, com enfoques e conteúdos tão diversificados e pertinentes, com um vasto e riquíssimo leque de oradores que souberam mapear problemas e estimular a reflexão num contexto de salutar confronto de perspetivas e de visões sobre os desafios que enfrenta um Estado Fiscal nesta segunda década do século XXI.

E as segundas palavras são de agradecimento, de profundo agradecimento, pelo convite para proferir a palestra de encerramento deste Colóquio, num gesto que denota o apreço e o respeito da Universidade Coimbra pela jurisdição administrativa e fiscal. O que me enche de orgulho e emoção, não só como Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, mas, também, como antiga aluna desta Universidade.

* Presidente do Supremo Tribunal Administrativo. Juíza Conselheira.

Uma emoção que se intensifica ao ver e ouvir Ilustres palestrantes e ao encontrar neles companheiros de percurso nos caminhos da justiça tributária. Ainda que com vivências e carreiras diversas e, quantas vezes, com divergência de pontos de vista, é inquestionável que nos encontramos unidos por um ideal comum, que é justamente este, de caucionar a justiça fiscal em Portugal.

E não resisto a confessar que a minha emoção se avoluma na presença do Senhor Professor Doutor Casalta Nabais, meu professor há cerca de 40 anos e que continuou, ao longo da minha longa carreira judicial, a constituir uma referência enquanto nome cimeiro da doutrina do direito tributário e do direito fiscal.

Mas é chegada a altura de encerrarmos este Colóquio.

Um Colóquio marcado por reflexões sobre temas nucleares para o Estado Fiscal em que vivemos, inserido num espaço económico europeu aberto e concorrencial mas submetido às regras e princípios de um Estado de Direito, no qual os poderes públicos só podem agir dentro dos limites impostos por lei e em conformidade com direitos fundamentais, como é, sem dúvida, o direito a uma tutela jurisdicional efetiva, constitucionalmente consagrado numa dimensão multifacetada de acesso à proteção judicial de direitos, liberdades e garantias.

E daí a pertinência dos temas em debate, num tempo em que, mais do que nunca, é necessário refletir sobre direitos fundamentais e estar ciente de que a autenticidade de uma democracia se mede pelo nível de defesa desses direitos, e num momento em que é urgente questionar que tipo de Justiça Tributária requer este novo mundo em que vivemos.

Um mundo globalizado, complexo e em constante mutação, de acelerada transformação tecnológica e de crescente economia digital, de grande mobilidade dos investimentos e dos rendimentos, numa constante movimentação da infraestrutura económica que desafia a justiça (ou a injustiça) da tributação, que obriga à idealização de novos modelos e paradigmas de tributação, de novas estratégias para mitigar a evasão e o abuso fiscal e combater a práticas de elisão e planeamento fiscal agressivo, colocando desafios acrescidos aos sistemas de resolução judicial da conflitualidade tributária gerada e potenciada por este desafiador contexto.

Um contexto agravado pelo impacto da pandemia e da guerra, e por uma crise económica de proporções ainda difíceis de determinar, dominado por crises sanitárias, energéticas e ambientais, todas

suscetíveis de legitimar a intervenção do Estado a partir da fiscalidade e da tributação. O que, conjugado com o grande potencial da digitalização na atividade da Administração Fiscal – que não deixará de a aproveitar para intensificar a sua eficiência – irá naturalmente provocar um fortíssimo aumento da litigância fiscal.

Litigância que exige um sistema de justiça tributária muito robusto, adequado a Estados de Direito que pressupõem um efetivo controle jurisdicional da atuação do Estado e demais entes públicos no exercício da atividade tributária, e que exigem um corpo de magistrados habilitado para administrar uma justiça que se quer efetiva e confiável, capaz de garantir a paz social e a sustentabilidade da economia.

E porque não há Estado de Direito, pleno e autêntico, sem esse efetivo e confiável controlo jurisdicional, que exige e pressupõe tribunais apetrechados de meios e instrumentos para o levar a cabo em prazo razoável, o que me preocupa é que os tribunais tributários portugueses ainda não estão preparados para mais um aumento de pressão processual. Já foram desaproveitadas outras crises que vivemos – como foi a crise financeira e económica de 2008 e anos seguintes, em que o sistema público de Justiça Tributária se viu esmagado por um forte aumento de litigância, especialmente a nível de contencioso associado a execuções fiscais – e mal se compreenderá que este novo contexto disfuncional não seja aproveitado para robustecer estes tribunais.

E, por isso, os desafios que se colocam ao sistema judicial de justiça tributária devem inquietar-nos a todos, e todos os dias, e obrigam-nos a perspetivar os desafios ao Estado Fiscal também nesta dimensão.

Mas o Colóquio está terminado e seria descabido repetir ou resumir o que nele foi dito. Limitar-me-ei, por isso, a salientar a excelência das intervenções e a destacar três aspetos relativos ao nosso serviço judicial de justiça tributária, sabido que ele continua a representar um dos pontos mais críticos do sistema judicial português, com taxas de congestionamento processual que provocam a sua tão apregoada morosidade, pese embora os milhares de processos que anualmente são decididos em prazo razoável mas que nunca são divulgados pelos meios de comunicação social.

O primeiro desses aspetos prende-se com as vozes que se vão ouvindo no sentido de que o sistema não precisa de mais meios e que tudo se resolveria com melhor gestão. Sem pôr em causa que esta jurisdição não pode estar subtraída às melhores regras organizacionais e

gestionárias que lhe acrescentem qualidade e eficácia – o que me tem levado a clamar, de forma insistente, pelo diploma que conceda ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) um quadro de pessoal e os imprescindíveis meios informáticos, ainda totalmente inexistentes, é fundamental esclarecer o seguinte:

Há onze anos atrás, na altura do memorando de entendimento com a troika assinado em maio de 2011, os tribunais administrativos e fiscais encontravam-se completamente asfixiados, com uma pendência anual em 1^a instância a rondar os 60.000 processos, dos quais cerca de 43.000 só na área tributária, para um exíguo número de 101 juízes em efetividade de funções nas duas áreas dos 17 tribunais administrativos e fiscais de primeira instância.

O que representava uma média de 1 juiz por 100 mil habitantes. Ou, considerando as duas áreas de contencioso destes tribunais (administrativo e fiscal), representava uma média de 0,5 juiz/administrativo e 0,5 juiz/tributário por 100 mil habitantes. Um valor bem distante dos 19,3 juízes por 100 mil habitantes referenciado em estudos europeus reportados a Portugal, e que, desse modo, o colocariam dentro da média europeia, e que dão uma visão totalmente distorcida da realidade por desconsiderarem a dualidade de jurisdições em Portugal, isto é, a existência de um sistema judicial autónomo de justiça administrativa e fiscal, e, para além disso, desconsiderarem a circunstância de os juízes portugueses não disporem de assessoria ou de qualquer outro tipo de assistência jurídica ou técnica, ao contrário do que acontece na maioria dos tribunais dos países da União Europeia.

Contudo, e apesar do forte aumento da procura do serviço de justiça fiscal a que se assistiu a partir dessa altura – face à crise económica e financeira e ao elevado investimento na eficiência da máquina fiscal – continuou a faltar investimento nestes tribunais, não tendo havido recrutamento para formação de magistrados nos anos de 2011, 2012, 2013, 2015 e 2017, ao contrário do que aconteceu para os tribunais comuns. Razão por que em 2015 a pendência já ascendia a 75.575 processos, dos quais 53.791 só na área tributária, e que geraram níveis in comportáveis de pendências acumuladas que ainda hoje estamos a tentar resolver e superar.

Uma realidade que, contudo, tem vindo a melhorar gradualmente nestes dois últimos anos, com as pendências a regressarem aos 60.676 processos em 2020 e a diminuir para cerca de 58.000 em 2021. O que

se deve não só ao esforço do seu corpo de magistrados e às taxas de resolução processual superiores a 100% que conseguiram alcançar nestes dois anos particularmente difíceis, de desempenho funcional em contexto de pandemia, mas também às medidas legais introduzidas pela reforma de 2018/2019, que incluíram o recrutamento anual de juízes, a constituição de equipas para a recuperação de pendências e a criação de juízos de competência especializada.

Mas para fazer face a estes 58.000 processos pendentes em 1 de janeiro de 2022 dispomos de 209 juízes em efetividade de funções em primeira instância, o que representa uma média de 2 juízes por 100 mil habitantes. Ou, considerando as duas áreas, uma média de 1 juiz/administrativo e 1 juiz/tributário por 100 mil habitantes.

Penso que a clareza dos números é a melhor arma para refutar todas essas vozes.

O segundo aspeto que quero destacar prende-se com outro tipo de vozes. Aquelas que surgem, de forma cíclica, a questionar o modelo constitucional de organização judiciária e a defender que a forma de ultrapassar a morosidade dos tribunais administrativos e fiscais se resolve pela unificação das jurisdições, com a passagem destes tribunais para a jurisdição comum.

Confesso que no passado, mais precisamente antes do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) que entrou em vigor em janeiro de 2004, quando esta jurisdição tinha apenas cerca de 40 juízes, todos provenientes dos tribunais da jurisdição comum e que eram colocados nos tribunais desta jurisdição em comissão de serviço e sem qualquer preparação ou formação para o efeito, eu não vislumbrava grande vantagem pragmática na autonomia desta jurisdição.

Mas tudo mudou após a entrada em vigor do ETAF em 2004. Desde então, o recrutamento e a formação de juízes é realizada de forma separada e autónoma para cada uma das jurisdições, não recebendo os juízes recrutados para os tribunais comuns qualquer formação em direito público, designadamente em direito fiscal. O que, numa ordem única de tribunais, os impedirá de julgar com a exigível celeridade e qualidade litígios em áreas e matérias para as quais nunca receberam formação nem detém experiência profissional.

Pelo que não será a unificação das jurisdições a via de obter mais e melhores juízes para a resolução jurisdicional de conflitos tributários e de ultrapassar a atual morosidade da justiça tributária. Essa

morosidade não se combate através do afunilamento de processos numa jurisdição única (como se a jurisdição comum não tivesse problemas idênticos, de morosidade e ineficiências e, segundo o Conselho Superior da Magistratura, de carência de magistrados), mas através da estratégia oposta, isto é, através do aprofundamento da autonomia e da valorização da especialização, o que envolve, além do mais, a injeção de meios que consintam uma justiça tributária que se quer de maior qualidade e celeridade.

O que neste momento está a ser feito! Pelo que uma rutura nesse processo seria um retrocesso injustificável e perigoso, numa era que trouxe novos e difíceis desafios para quem opera com o direito fiscal e que obrigam a uma grande especialização.

E isto leva-me ao terceiro e último aspeto que quero salientar e que se prende com a evidenciada vontade política da Senhora Ministra da Justiça, Catarina Sarmento e Castro, de dar prioridade à justiça administrativa e fiscal, tendo em atividade um enérgico grupo de trabalho coordenado por uma vogal do CSTAF e que se encontra a ultimar um Plano de Ação Estratégica para incrementar a eficiência dos tribunais desta jurisdição.

Um Plano que, a ser implementado, revelará que não há necessidade de inventar a roda e de encetar reformas constitucionais para desatar o nó górdio em que se encontram enredados estes tribunais, sendo possível pô-los a funcionar com eficiência e qualidade através de medidas elementares e consensuais, que passam, naturalmente, pela aposta em recursos humanos e meios tecnológicos, pela ampliação e especialização dos tribunais de segunda instância, pela aceleração do processo de transformação digital, pela melhoria da gestão judiciária e por umas quantas alterações legislativas tendentes à simplificação e agilização da tramitação processual.

Esta vontade política, a concretizar-se, conjugada com a resiliência do corpo de juízes destes tribunais, permite-nos ter esperança no futuro do sistema estadual de justiça tributária em Portugal. E é com estas palavras de esperança que dou por encerrado este Colóquio, agradecendo a presença de todos, em particular daqueles que lhe emprestaram, com as suas intervenções, tão elevada valia e projeção.