

**Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra
sobre o tema**

“Cidadania e Justiça Fiscal: Entre o Ideal e a Realidade”

Pós-Graduação e Mestrado em Finanças e Fiscalidade

Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Porto, 25 de Julho de 2008

É com imenso prazer que regresso amiúde a esta magnífica cidade do Porto – uma cidade que é também minha, se não por nascimento, seguramente por adopção, ocorrida há muitos anos, quantos levo já de vida.

Bem mais simpático é, porém, fazê-lo não apenas por razões pessoais, mas a convite de uma das mais prestigiadas Faculdades de Economia do país, centro de excelência na docência e na investigação, e elo fundamental nessa parceria crítica – que no nosso país importa, cada vez mais, implementar – entre Universidade e Empresas.

Gostaria, por isso mesmo, de começar por agradecer publicamente o convite que o Senhor Prof. Doutor Elísio Brandão amavelmente me dirigiu, para vir até vós, discorrer livremente sobre o ideal e a realidade da Cidadania e Justiça Fiscal em Portugal.

E vindo à vossa presença, como o faço, no final deste mês de Julho que, no seu esplendor estival, convida mais aos espaços abertos do que à clausura das salas, não posso deixar de render graças igualmente a todos aqueles que se dignaram deslocar a esta Faculdade para falar e ouvir falar sobre impostos.

Esses mesmos impostos que são pressuposto da existência e funcionamento do Estado; instrumento de criação de uma sociedade mais solidária e equitativa; elemento indispensável na construção sustentável de uma economia robusta e dinâmica, capaz de atracção e manutenção do investimento.

Como é do conhecimento comum, a Constituição da República Portuguesa estabelece o catálogo e desenvolve o conteúdo dos nossos mais importantes direitos e deveres de cidadania.

Entre estes últimos, lugar de destaque é concedido ao dever fundamental de pagar impostos.

Na consagração desse dever, a nossa Constituição vai, de resto, consideravelmente mais longe do que a grande maioria das Constituições europeias, ao reconhecer expressamente o princípio da justiça social ao nível da Constituição fiscal .

Noutras palavras, porventura mais esclarecedoras, a nossa lei fundamental coloca o sistema fiscal ao serviço duma justiça distributiva capaz de compensar eventuais défices de justiça resultantes da justiça comutativa própria do mercado.

E fá-lo no intuito de construir uma sociedade mais equitativa, em que o nível de desigualdades fácticas, de ordem económica, social e cultural, seja atenuado pelos poderes públicos, por via da redistribuição da riqueza e dos rendimentos.

Esta função social do tributo, que a Constituição activamente sublinha, era tão importante à altura da Constituinte quanto o é agora, 33 anos passados sobre a gestão da nossa lei fundamental.

Pois estamos aqui a falar dessa mesma desigualdade que, desde a década de 80, vem aumentando consideravelmente no nosso país, transformando Portugal num, senão mesmo no país da União Europeia em que maior é o fosso entre ricos e pobres, e maior também o índice de pobreza relativa.

Trata-se de uma situação deveras preocupante, e inevitavelmente geradora de tensões sociais, sobre a qual é preciso actuar rapidamente, em nome dos equilíbrios frágeis de uma sociedade que se quer seguramente competitiva e dinâmica, mas também mais justa, mais inclusiva, mais solidária.

Mas se os impostos são entre nós constitucionalmente concebidos como um instrumento indispensável de justiça social, a sua consagração como indeclinável dever de cidadania tem por justificação primeira, poderíamos mesmo dizer anterior, a satisfação das necessidades financeiras do Estado.

Paga-se tributo para financiar a actividade estatal, o que significa que se paga tributo para garantir a realização dos fins do Estado, fins esses que, na conformação da actividade estatal efectuada pela Constituição portuguesa, se incluem, mas não se esgotam, na promoção da justiça social.

E assim acontece porque o aparelho de Estado existe, antes do mais, para garantir a nossa existência enquanto comunidade política organizada, o que implica responder a necessidades públicas vitais, portadoras de claros benefícios para as populações, primeira entre as quais, a defesa diária e intransigente das nossas liberdades e garantias individuais fundamentais, começando na famosa tríade liberal: vida, liberdade, propriedade.

Sublinho estes direitos, porque ao contrário do que acontece com os direitos sociais, cujo traço estrutural caracterizador é serem direitos a prestações do Estado ou dos poderes públicos, os direitos civis são vulgarmente chamados de “liberdades negativas”, exigindo do Estado

apenas a não intervenção, sendo tidos portanto por direitos grátis, a que não estão associados custos públicos.

A verdade é, porém, que todos os direitos – da integridade física à propriedade, do julgamento justo à liberdade de associação, da participação na vida pública à educação, da saúde ao ambiente, e deste ao urbanismo – têm substanciais custos financeiros públicos, custos que apenas um Estado fiscal, participando nas receitas da economia produtiva através do imposto, pode sustentar.

Nenhum dos nossos direitos é auto-realizável ou realizável gratuitamente.

E dizer que não há direitos “à borla” é o mesmo que dizer que todos os direitos dependem, para a sua concretização, da existência de um Estado solvente, com real capacidade de acção, intervenção e prestação.

Mais a mais, porque os dividendos decorrentes da igual protecção dos nossos direitos são difusos, por vezes mesmo, de difícil percepção na sua real e momentosa extensão, o investimento na sua protecção tem de ser feito, necessariamente, pelos poderes públicos, numa palavra: pelo Estado fiscal.

Veja-se, por exemplo, o caso dos direitos contratuais, responsáveis por transformar meras promessas em obrigações vinculativas.

O direito básico que a todos nós assiste de tomar parte em contratos legalmente vinculativos, quando devidamente assegurada a detecção e punição da sua violação, dá substrato ao desenvolvimento de hábitos de fidelidade a promessas de que desse direito depende a prosperidade económica de uma sociedade, de qualquer sociedade, incluindo a nossa, obviamente.

Esta mesma liberdade contratual que dá substrato a qualquer economia é uma liberdade distintamente privada, o que leva alguns a crer, erroneamente, que ela requer, pura e simplesmente, que as autoridades públicas não intervenham, não interfiram, se abstenham de agir.

O certo é, porém, que as liberdades ditas “negativas”, incluindo a liberdade contratual, são bens públicos, sustentados por custos financeiros públicos, que se materializam nas despesas que o Estado tem com a sua realização e protecção.

Despesas públicas que, embora beneficiem o cidadão em razão directa da possibilidade efectiva de exercício dessas mesmas liberdades, representam custos insusceptíveis de individualização

junto de cada titular, custos que ficam conseqüentemente na penumbra, mas que importa, vitalmente, que não sejam esquecidos.

Mas se os direitos, se todos os nossos direitos, são bens públicos com custos financeiros públicos, não pode ser moralmente indiferente que os cidadãos recebam benefícios do Estado sem pagar ou que actuem fraudulentamente para não serem chamados a pagar a sua contraprestação.

Quem pratica a evasão e a fraude fiscal está a infringir o princípio e a possibilidade da legalidade, da liberdade, da igualdade, da prosperidade, da concorrência leal, da justa repartição do rendimento e da riqueza, do nosso envolvimento responsável num projecto político e civilizacional comum, que deve ligar, cooperativamente, os Portugueses de ontem, hoje e amanhã.

Dizer que a solidariedade tributária é essencial à manutenção de uma sociedade bem ordenada, orientada à prossecução do bem-estar individual e colectivo dos seus membros, é também dizer que o Estado tem hoje um dever acrescido de prestar contas quanto ao uso dos recursos que lhe são atribuídos.

Para tanto, o Estado deverá:

- procurar, em novos modelos de gestão, fórmulas para ultrapassar ineficiências no cumprimento de tarefas sociais fundamentais;

- interrogar-se sobre as suas prioridades em termos de políticas públicas e investimentos públicos, no intuito de assegurar melhor aplicação possível dos tributos cobrados;
- não tolerar abusos ou desperdícios por parte de quaisquer dos seus sectores ou agentes, incluindo aqueles que actuam ao serviço da administração tributária.

É apenas neste equilíbrio, feito dum exigência recíproca, entre Estado e contribuinte, contribuinte e Estado, que se pode aspirar construir uma base sólida para a confiança mútua e consciencialização social da legitimidade do imposto e gravidade do crime tributário. Um crime que, ao contrário do que muitos Portugueses parecem crer, também ofende e faz vítimas, sobretudo, vítimas entre as camadas da população mais vulneráveis, entre os nossos concidadãos economicamente mais desfavorecidos.

Muito do que aqui disse, até este momento, revela, porventura, o meu cepticismo perante os arautos de uma drástica desoneração fiscal e o seu desejo, mais ou menos explícito, de eliminar o papel do Estado, esquecendo, entretanto, que a redistribuição, de que se queixam, não acontece apenas quando o Estado tira dinheiro aos contribuintes para o entregar aos mais necessitados, mas também quando protege direitos de propriedade e outras liberdades de mercado de que depende a nossa prosperidade individual e colectiva.

Mas se os excessos neoliberais são, pela sua cegueira, sempre preocupantes, também o são os excessos passadistas, de quem não percebe que os tempos mudam e com eles o modelo de Estado que melhor nos serve.

Qual deve ser o núcleo completo de necessidades públicas que ao Estado incumbe no século XXI atender é, de resto, uma questão em debate, numa altura em que, um pouco por todo o mundo desenvolvido, o papel e as funções tradicionais do Estado estão a ser questionadas e revistas.

Muito em particular, ao longo das últimas décadas, o papel, outrora tido por insubstituível, do Estado na condução da economia, incluindo a gestão de sectores ditos essenciais e a prestação directa de serviços públicos básicos (água, electricidade, serviços postais, telecomunicações, transportes, e serviços públicos não mercantis, como a educação, os cuidados de saúde, etc.), assente num sistema fiscal de natureza progressiva, com uma fiscalidade muito elevada, esse papel do Estado – dizia – foi sendo colocado na linha de fogo.

E foi por várias e sérias razões: primeiro, o custo crescente desses serviços, por efeito conjugado do aumento das prestações e do envelhecimento das populações; segundo, os problemas atinentes ao modelo tradicional de gestão pública e ao monopólio público dessas actividades; terceiro, o esgotamento do modelo fiscal em que todo o

sistema assentava, pela menor importância dos impostos directos, pela contestação da progressividade fiscal, pelas exigências da competitividade fiscal internacional, etc., etc., etc.

Sob acusações, não infundadas, de despesismo e ineficiência, o Estado-empresário, prestador directo de produtos e serviços, foi saindo gradualmente de cena, dando lugar a um Estado mais financiador e regulador, responsável por estabelecer as condições e por assegurar o enquadramento dentro do qual um mercado competitivo, em que os consumidores beneficiem de um real poder de escolha, possa efectivamente funcionar.

Esta passagem do Estado-empresário ao Estado-regulador vê-se acompanhada da liberalização controlada de alguns serviços públicos; da reforma da gestão de muitos outros, no intuito de melhorar o seu desempenho, mediante a introdução de formas de gestão empresarial e de “mecanismos de tipo mercado” no âmbito da gestão pública; bem como acompanhada da crescente participação de entidades privadas neste sector, quer actuando em cooperação com as entidades públicas, na forma de “parcerias público-privadas”, quer como substitutos do Estado na prestação de cuidados e prestações sociais, mediante financiamento público das suas actividades.

Não se trata aqui tanto de desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços públicos, reduzindo-os ao mínimo, e entregando tudo às

forças de mercado, mas antes de, nalguns casos, reformar as condições da sua prestação pelo próprio Estado e, noutros casos, entregar a sua prestação a entidades privadas, mantendo-se o Estado como entidade responsável pelo seu controlo e financiamento.

Apoiado nas suas receitas fiscais, o Estado pós-intervencionista é chamado a desempenhar um papel fiscalizador, fomentador e de incentivo, encontrando, para tal, formas directas e indirectas de promover a inovação, encorajar o investimento, aumentar a produtividade, elevar padrões de produção, estimular a eficiência nos mercados e, no uso de recursos escassos, assumir a responsabilidade pela satisfação, prestação ou, no mínimo, financiamento, de serviços públicos essenciais à vida da comunidade.

Objectivos esses, porém, cuja consecução não é barata, nem fácil, sobretudo quando o objectivo é canalizar os impostos, de forma inteligente e responsável, assegurando a sustentabilidade financeira de um Estado que não renuncia ao seu papel social, mesmo, ou talvez sobretudo, em condições de austeridade.

Tudo isto são afinal serviços públicos, cuja provisão regular e fiável depende da existência e bom funcionamento de um aparelho de Estado devidamente financiado através da cobrança de impostos.

Mas precisamente porque há que tomar decisões estratégicas sobre a melhor forma de aplicar recursos públicos, sobre quais os direitos e interesses a proteger, e sobre qual o meio para o fazer, há também boas razões democráticas para que tais decisões devam ser discutidas e tomadas com toda a abertura possível.

O que, obviamente, exige a participação de especialistas e de um corpo de cidadãos informado, a que os nossos representantes, os nossos partidos políticos, o governo e os próprios representantes dos magistrados devem saber dirigir as suas propostas, os seus argumentos, as suas justificações, sobre o modelo a aplicar ao nosso sistema de justiça, designadamente ao da justiça fiscal.

A este título, permitam-me que aqui avance uma ideia simples, mas que, de tão simples, passa frequentemente despercebida.

O paradigma da justiça para todos em todos os casos, embora simbolicamente de pé, encontra-se, na prática, esgotado: falando claro, não é mais possível aos tribunais do Estado assegurar a resolução tempestiva de toda a espécie de litígios cuja composição lhes é actualmente confiada.

Por muito que se multipliquem os tribunais, os juízes e os funcionários judiciais, por mais que se simplifiquem os meios processuais e se desenhem regimes processuais especiais, e mais céleres, para a

litigância em massa, a resposta do tradicional sistema de tribunais continuará a ficar aquém das solicitações que lhe são colocadas por uma sociedade crescentemente juridificada, em que os processos, e os recursos das decisões proferidas, aumentam vertiginosamente, em número, diversidade e complexidade.

Nesta situação, que desde há vários anos também é a nossa, não é simplesmente possível ao tribunal resolver, em tempo útil, todos os litígios.

O mesmo é dizer que num país moderno e competitivo, como o nosso tem aspirações a ser, o sistema de justiça tem de ir muito para além do tradicional sistema de tribunais estaduais, e desempenhar, a par deste, importantes funções preventivas e correctivas desta conflitualidade social acrescida.

O que se exige das entidades responsáveis pela política de justiça no nosso país é, pois, que demarquem urgentemente o universo restrito de conflitos que hão-de merecer a atenção dos tribunais, na certeza de que se essa demarcação não for feita na base da hierarquia dos valores constitucionais, ela ocorrerá de qualquer maneira, embora, muito provavelmente, na base da força, brutal e injusta, de quem mais poder tem de acção judicial.

A demarcação realista daquele conjunto limitado de litígios em que ao sistema permanente de tribunais terá de caber a primeira e última palavra, separando-os daqueles outros litígios em que aos tribunais incumbirá apenas intervir, se necessário for, em sede de recurso, é hoje o ponto de partida de qualquer reforma proveitosa do nosso sistema de administração de justiça, e é-o assim, sobretudo, no âmbito da Justiça Fiscal, com a sua natural propensão para a litigância em massa.

Enquanto comunidade política, cujos recursos são necessariamente escassos, nós enfrentamos prementes opções, opções em muito casos interdependentes, cujas fronteiras importa aqui delinear:

Falo-vos, designadamente, da opção entre, por um lado, deixar os tribunais atolados em bagatelas jurídicas que, ao sabor do garantismo, chegam a percorrer todos os graus de jurisdição; e, por outro lado, um processo de desjudicialização selectiva, que entregue muitos desses litígios, epidémicos é certo, mas concretizados em milhares e milhares de bagatelas, sem a menor dignidade judicial, a meios alternativos de composição de litígios, cujos custos de funcionamento sejam mantidos em valores inferiores aos dos tribunais.

Do bom funcionamento do nosso sistema de administração de justiça fiscal, em sentido alargado, depende a nossa capacidade para

desenvolver uma economia competitiva, apta a atrair investimento estrangeiro, uma economia cuja “civilidade” demanda uma regulação feita por agentes públicos ou, alternativamente, por reguladores privados, agindo de acordo com parâmetros definidos pelo regulador público, e resistindo à sua captura pelo regulado, quanto mais não seja pelo receio fundado dos custos de uma acção judicial e dos perigos para a sua reputação.

Por isso, não há outra hipótese em Portugal senão colocar a modernização da nossa administração e Justiça Fiscal no topo das prioridades nacionais.

Desígnio que não pode ser apenas do Governo, mas antes de todos nós que, no plano empresarial ou no plano pessoal, somos chamados a pagar impostos.

Da fuga aos impostos resultam gravíssimas consequências, desde logo a deslocação da carga fiscal dos contribuintes faltosos para os contribuintes cumpridores, designadamente para os titulares de rendimentos do trabalho dependente, que, no nosso país, continuam a suportar esmagadoramente essa carga, com a consequente degradação da cidadania e do ambiente social que a rodeia.

Mas da fuga aos impostos resultam também ponderosas consequências económicas: não é por acaso que o alto nível de

informalidade da nossa economia está entre os factores que mais contribuem para a sua falta de competitividade, informalidade que assenta no não cumprimento de obrigações por parte dos agentes económicos, aqui incluídas a evasão fiscal e a evasão a obrigações sociais.

Quando a concorrência é assim falseada, a actividade económica é artificialmente orientada para actividades pouco produtivas; o trabalho torna-se artificialmente barato, o que desincentiva, severamente, o investimento em capital técnico; e os capitais, em geral, rareiam, num ciclo vicioso em imparável espiral, que tão notório é, ainda, em Portugal.

No combate à fraude e evasão fiscais, umas das questões mais essenciais é, pois, a representação social da fiscalidade e do fisco aos olhos da opinião pública.

Isto porque, no nosso país, é ainda muito débil a consciência do mal causado pelo crime tributário, e precária também a reprovação ética do comportamento tributário fraudulento, o que não raramente transforma as leis fiscais, designadamente as leis penais fiscais, em letra morta, apesar de os bens jurídicos por elas tutelados serem, na perspectiva da Constituição, bens jurídicos de vital importância, bens de que depende, aliás, a competitividade da nossa economia e a sua capacidade para gerar riqueza.

O sentimento de culpa assenta na consciência moral do dever, e a consciência moral forma-se pela educação em função de valores.

Numa sociedade em que a consciência do dever jurídico e moral de pagar impostos é escassa, ou, quando muito, confusa, é urgente uma campanha de sensibilização, que tenha por alicerce a força do bom exemplo.

Isto é, a comprovada boa utilização por parte do Estado do sacrifício que impõe aos contribuintes e o aprimoramento das relações entre fisco e contribuinte, evitando-se abusos e excessos de parte a parte.

É que a fraude e evasão fiscais são cancerígenas para a nossa economia, e devem ser combatidas; mas se o seu combate se transformar numa cruzada que desrespeite regras, atropеле procedimentos e corroa o próprio princípio da proporcionalidade, então é provável que a “cura” se transforme em “doença”, instale uma desconfiança profunda e duradoura entre cidadãos e administração fiscal.

Com efeito, se é certo que a eficiência fiscal evita distorções corrosivas para a nossa economia e para a estrutura solidária da nossa sociedade, seguro é também que os direitos e garantias dos contribuintes são, também eles, essenciais para a competitividade da

nossa economia, essenciais para que se possa legitimamente falar de plena cidadania, e já não em mera servidão fiscal.

Instrumento indispensável à garantia dos direitos do contribuinte perante a administração fiscal, o contencioso tributário é comumente apontado como um dos calcanhares de Aquiles da nossa economia.

E com razão: a morosidade dos tribunais tributários na resolução dos processos é, sem dúvida, fortemente penalizadora para a competitividade das empresas e desmotivadora do investimento estrangeiro em território nacional.

Negá-lo seria descurar factos suficientemente estabelecidos, fechar os olhos a uma realidade que está à vista de qualquer um.

Uma realidade que, enquanto Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, deveras me preocupa, levando-me a várias intervenções públicas, que são outros tantos gritos de alerta, de quem vive diariamente com o problema, o tenta debelar com os meios disponíveis, mas não possui os instrumentos necessários à sua resolução.

E quando vos falo de instrumentos, não me refiro apenas à falta de meios nos tribunais: há falta de meios é certo, mas eles não são, em

meu entender, panaceia para o bloqueio, diria mesmo, a verdadeira trombose, que se vive de há anos a esta parte nos nossos tribunais tributários.

Os problemas da justiça tributária começam em momento anterior ao da intervenção dos tribunais e se aí não actuarmos é melhor desistirmos de tentar “solucionar” o problema tão facilmente imputável aos tribunais.

É que, antes do mais, há a complexidade do sistema fiscal português e a instabilidade da lei fiscal, cujas frequentes alterações resultam em insegurança na actuação das empresas já instaladas no nosso território e daquelas que consideram as vantagens e as desvantagens na deslocação para aqui.

Cenário de complexidade e instabilidade que se estende ao próprio contencioso tributário, que enfrenta o penoso problema da dispersão legislativa, agravado pela insuficiência de meios para assegurar uma tutela judicial efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos do cidadão-contribuinte.

Tudo isto, aliado a uma falta de clareza na articulação das várias formas processuais, favorece desmesuradamente a insegurança jurídica, do mesmo passo que um processo de impugnação judicial

onerado por formalismos de duvidosa vantagem prática coarcta a capacidade de resposta da nossa justiça fiscal.

Todos os anos os tribunais tributários recebem uma média de cerca de 10 mil novos processos.

Apesar do claro aumento da produtividade, ou, se quiserem, da taxa de resolução processual dos juízes tributários, aumento esse que foi de 25% entre 2004 e 2007, o número de processos findos continua a ser muito inferior ao número de processos entrados, o que resulta, inevitavelmente, num aumento gradual dos processos parados em tribunal.

Em finais de 2007, estavam pendentes nos tribunais tributários um avassalador total de **38 517** processos, um número que continua, infelizmente, a aumentar, a uma média de **1000** processos por ano.

A situação é realmente muito grave e negadora de Justiça: porque uma Justiça que tarda anos a resolver um caso é, na melhor das possibilidades, inócua e, na pior, uma irreparável violação de Justiça.

Esta afirmação vale, de resto, quer para o credor, que vê muitos processos findarem, por prescrição das dívidas em causa; quer para o devedor, que vê os seus bens penhorados ou a garantia prestada retida por tempo indeterminado, até que o processo se resolva; quer

ainda para a sociedade em geral, porque um erário público depauperado significa menos investimento público e menor capacidade de actuação do Estado social.

A inflexão da situação de quase paralisia vivida hoje nos tribunais tributários deve por isso mesmo ser uma prioridade nacional, uma prioridade não apenas dos tribunais, ou mesmo dos poderes públicos, legisladores e executivo, mas transversal à sociedade portuguesa no seu todo.

Para fazer baixar significativamente a pendência processual patenteada no contencioso tributário há que actuar coordenadamente em diversas frentes, e isto tanto em sentido preventivo quanto correctivo.

Porque apesar do que diariamente ouvimos, a JUSTIÇA, muito em particular a JUSTIÇA TRIBUTÁRIA, não se confina aos tribunais.

Bem pelo contrário, a justiça tributária realiza-se:

Sempre que o sistema fiscal adoptado não dá azo a uma sensação generalizada de injustiça relativa.

Sempre que a administração tributária prossegue o interesse público no respeito pelos direitos do contribuinte e pelo ordenamento jurídico vigente.

Sempre que o cidadão e as pessoas colectivas, convencidos dos benefícios do esforço fiscal de todos, cumprem voluntariamente com as suas obrigações fiscais, de acordo com a sua real capacidade contributiva.

Quer isto dizer que as questões da cidadania e justiça tributária nascem a montante dos tribunais, tal como evidenciam os milhares processos que neles dão entrada.

Aos tribunais, designadamente aos tribunais tributários, cumpre intervir apenas para repor justiça, onde esta já tenha sido violada, ou declará-la, onde haja dúvidas fundadas sobre o seu conteúdo.

E se a sentença é proferida muito para além do prazo razoável, e resulte por isso mesmo numa denegação de justiça, tal fica a dever-se, em larga medida, à banalização crescente do recurso à via judicial, por inexistência de alternativas verosímeis para a resolução de conflitos fiscais.

Banalização do acesso aos tribunais que exaure os seus escassos recursos técnicos e humanos, colocando-os ao serviço da composição

de questiúnculas jurídicas, cuja propagação é cancerígena, mas que seriam perfeitamente resolúveis, de forma mais célere, barata e eficaz, através de mecanismos de resolução de litígios mais informais e mais flexíveis do que o tradicional sistema de administração de justiça.

Mecanismos que deveriam começar, logo, na fase graciosa, no seio da própria administração fiscal, onde urge desenvolver meios de impugnação simplificados e sobretudo credibilizados.

Dar-se-ia assim aos contribuintes um sinal inequívoco de que, de facto, vale a pena impugnar decisões por via administrativa, ao mesmo tempo que se desmotivaria o recurso sistemático aos tribunais administrativos e fiscais.

Em suma: o maior óbice ao regular funcionamento da nossa justiça tributária é, sem margem de dúvida, a persistência de uma situação em que praticamente todos os conflitos em matéria fiscal estão votados à judicialização, por uma ausência manifesta de alternativa aos tribunais.

Hoje, e na maioria dos casos, os tribunais são solicitados a intervir em primeira linha, quando deveriam intervir apenas em última instância, isto é, uma vez esgotadas outras vias extrajudiciais de conciliação de posições entre contribuintes e administração fiscal, designadamente

através de mecanismos de arbitragem selectiva quando estejam envolvidos interesses de reduzida expressão.

Para além da reconfiguração dos mecanismos de impugnação graciosa, é, a meu ver, aconselhável a criação de centros de arbitragem permanente ou comissões de conciliação junto dos tribunais tributários, presididas por um juiz jubilado e integradas por dois representantes, um da Fazenda Pública e outro do contribuinte, com vista à resolução de litígios em matéria relativa à determinação do imposto que não seja estrita e constitucionalmente vinculada.

Convicto da urgência do desanuviamento dos tribunais tributários e como medida preliminar em qualquer esforço de modernização do nosso sistema de justiça fiscal, o Governo em boa hora acolheu a proposta do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no sentido da criação de tribunais de liquidação de pendências, destinados a assegurar a tramitação célere dos milhares de processos paralisados.

Esta medida, em que uns juízes ficam incumbidos dos processos novos e outros são afectos aos processos pendentes, é hoje absolutamente necessária para vencer o impasse em que os tribunais se encontram.

Ótimo será que, nesta mesma oportunidade, venha a ter lugar uma providência legislativa em ordem a dotar esses tribunais de assessores que coadjuvem os respectivos juízes na execução de todas aquelas tarefas atinentes à tramitação processual que não requeiram a intervenção directa do juiz.

Como se vê, o problema da justiça tributária não é apenas um problema de falta de meios, mas um problema mais amplo de engenharia institucional, que apela à reconfiguração do actual modelo e sistema de justiça tributária, na sua efectiva extensão.

Mas se o discurso do “mais” – mais tribunais, mais juízes, mais funcionários – é por vezes vácuo, nele se perspectivando uma “solução” que é apenas mais uma fuga em frente, é inegável que faltam decisores em quantidade e qualidade nos tribunais tributários, que têm sido parentes pobres do nosso sistema judicial.

Trata-se de uma carência que as vacaturas temporárias de lugar, resultantes da movimentação de juízes para os referidos tribunais de “liquidação de pendências”, viria agravar a muito curto prazo, passando a actual situação de gravosa a calamitosa.

Perante este cenário, trazido a público pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – que não hesita em falar de crise, quando de verdadeira crise se trata –, o Governo abriu um concurso

excepcional de recrutamento de magistrados para o provimento de 30 vagas nos tribunais tributários, vagas essas resultantes da instalação dos novos Juízos Liquidatários.

Depois de 5 anos em que nenhum juiz foi admitido, este recrutamento excepcional representa um aumento significativo do número de magistrados responsáveis pela decisão dos processos tributários – para ser mais concreto, um aumento na ordem dos 100% - o que fala, *por si só*, do quão limitado era o número de juízes afectos aos tribunais tributários e da esperança que agora se abre na melhoria da eficácia da justiça fiscal que estes tribunais apenas parcialmente tutelam.

E sublinho este “parcialmente”, porque, como já referi, o aumento do número de juízes não é remédio para todos os males de que a justiça tributária enferma, muito especialmente quando se esquece que a justiça não reside apenas nos tribunais, nem deles é tarefa exclusiva.

Foi preciso que a justiça tributária em Portugal entrasse em colapso, e declarasse iminente falência, para que se começasse a pensar e a agir no sentido do seu progressivo desbloqueamento.

Mas esta é uma guerra que está longe de atingir o ponto do cachimbo da paz.

Dessa paz social, assente num desenvolvimento económico-social efectivamente partilhado por todos, que um sistema fiscal equitativo e uma justiça tributária operante tão distintamente promovem.