

Exmo Senhor Presidente da  
Comissão eventual para a Revisão Constitucional  
Palácio de São Bento

Assunto: Indisponibilidade dos créditos tributários

Exmo Sr. Presidente

Conforme resulta do *Anexo Revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, “a duração dos processos administrativos e fiscais tem melhorado nos últimos anos, mas continua a ser das mais elevadas na UE, permanecendo o número de processos pendentes (pendência acumulada) comparativamente elevado”*<sup>1</sup>. De forma a dar resposta a tal problema, o PRR prevê, assim, que, com vista a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, seja criado “*um quadro jurídico que promova os acordos judiciais e extrajudiciais*”.

Para além da urgência na reformulação do modelo de funcionamento da justiça administrativa e tributária, resulta evidente - parece-nos – das soluções desenhadas no PRR que estas elegem como fator crítico da atual e excessiva morosidade dos processos fiscais a circunstância de, em sede de justiça tributária, inexistir um quadro jurídico que promova, ou sequer mesmo admita, a celebração de transações que, por acordo, ponham termo aos processos através de recíprocas concessões das partes.

---

<sup>1</sup> Cfr. Bruxelas 7 de julho de 2021, 10149/21, ADD 1 VER 1, pág. 168. No mesmo sentido, atente-se na Intervenção do Bastonário da Ordem dos Advogados de 08-06-2022, disponível no site da AO, “*Foram recentemente divulgadas as estatísticas relativas aos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, as quais continuam a ser motivo de grande preocupação pelos atrasos que neles se verificam. Segundo essas estatísticas a duração média dos processos findos em 2020/2021 manteve-se em 31 meses em matéria administrativa, tendo aumentado de 48 para 50 meses em matéria fiscal. Tal significa que para se obter uma decisão em primeira instância se leva agora dois anos e sete meses na área administrativa e quatro anos e dois meses na área fiscal, isto sem contar com o tempo dos recursos. (...) O direito à justiça em prazo razoável é um direito humano fundamental, cuja violação põe em causa o Estado de Direito. É por isso necessário reformar urgentemente os nossos tribunais administrativos e fiscais para que os mesmos assegurem efetivamente esse direito*”.



Com efeito, e ao contrário do que se verificaem muitos outros Estados-Membros da União Europeia, em Portugal, o processo tributário é ainda dominado pelo princípio da indisponibilidade dos créditos tributários, previsto nos artigos 30.º n.º 2, 36.º n.º 2 e 37.º n.º 2 da Lei Geral Tributária (LGT). Atentos os seus atuais contornos, este, não só impede que, por transação judicial, o valor dos créditos tributários seja reduzido no âmbito de um processo tributário, com natureza declarativa ou executiva, como impede também que o Tribunal possa homologar planos de insolvência que, visando a celeridade processual e a recuperação do devedor, reduzam o valor do passivo do devedor por redução das suas dívidas tributárias.

Em estrito cumprimento do princípio da indisponibilidade dos créditos tributários, e como é referido por alguns autores, *“o credor tributário não pode conformar por ato de vontade, quer em termos extintivos ou modificativos o objeto da obrigação tributária, afirmando-se esta, como uma obrigação exclusivamente ex lege. Sendo indisponível o crédito tributário, este não permite ao representante da Fazenda Pública aceitar terminar um litígio mediante recíprocas concessões, artigo 1248.º n.º 1 do Código Civil (CC)”*.

Apesar de algumas vozes discordantes, como Saldanha Sanches, defenderem que o carácter indisponível destes créditos não deve excluir a possibilidade de transação judicial, e, por essa via, garantir os direitos dos contribuintes através de uma maior celeridade processual, este tem sido o entendimento da autoridade tributária, acompanhado em uníssono pela Jurisprudência mais relevante.

Numa outra vertente, mas não menos importante, igual preocupação surge nos processos de reestruturação preventiva de devedores empresas (exemplo, PER), nos quais a falta de capacidade negocial por parte da autoridade tributária obriga a que todos os demais interessados se ajustem às rígidas condições pré-estabelecidas na lei para os créditos tributários e da segurança social, originando, por esta via, distorções quanto ao tratamento dos credores e/ou dificultando a viabilização da empresa.

A relevância deste tema para promover a celeridade e eficácia processuais, a recuperação das empresas e a adequada e atempada satisfação de *todos os credores*, reclama – parece-nos – que o



princípio da igualdade de credores, incluindo o credor tributário, mereça expressa consagração constitucional, obviando, assim, a que o legislador infra constitucional possa entender – como hoje sucede – que o princípio da indisponibilidade dos créditos tributários decorre do artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). A esta luz, beneficiando o princípio da indisponibilidade dos créditos tributários de tutela constitucional, daqui resultará a impossibilidade de a administração tributária celebrar transações ou conceder moratórias no pagamento das obrigações tributárias, salvo nos casos expressamente previstos na lei (neste sentido, *Direito Fiscal, Teoria Geral*, Suzana Tavares da Silva).

De resto, é fundamental trazer esta matéria para esta sede de revisão constitucional, dado que estão em causa, *rectius*, em conflito, valores com dignidade e proteção constitucional. Por um lado, a proteção da propriedade privada (na sua dimensão de proteção da posição dos credores) e da liberdade de iniciativa económica (na sua dimensão empresarial, que favorece a recuperação empresarial), que reclama a consagração constitucional expressa do princípio da igualdade de todos os credores, incluindo os credores públicos (incluindo, a Autoridade Tributária e a Segurança Social). E, por outro, o princípio da indisponibilidade dos créditos tributários, que, como se referiu, tem encontrado âncora constitucional no artigo 103.º da CRP.

Assim sendo, torna-se premente solucionar este conflito entre valores constitucionalmente protegidos

Note-se que a experiência tem, infelizmente, demonstrado e confirmado que muitos processos de recuperação e reestruturação soçobram por razões imputáveis aos credores públicos, na medida em que os mesmos não podem legalmente transacionar ou transigir. De facto, tais credores encontram-se presos a balizas pré-definidas, que os impedem de ser ágeis e flexíveis, não podendo adaptar-se às exigências específicas de cada processo. O que, infelizmente, prejudica, de forma irremediável, as perspetivas de recuperação e de reestruturação de várias empresas. Por outras palavras, a rigidez (que deriva do princípio da indisponibilidade tributária) de atuação dos credores públicos não é compatível com as exigências concretas e específicas de cada processo de recuperação e de reestruturação.

B

Com base no supra exposto, e aproveitando a oportunidade do atual *momentum* político, em que se perspetiva um novo processo de revisão constitucional, parece-nos, de todo, oportuno que, no seu âmbito, se possa vir a consagrar, no texto da Constituição, **que os princípios previstos no seu atual artigo 103.º não contendem com a possibilidade de, no âmbito de processos judiciais, os créditos sobre a Autoridade Tributária e a Segurança Judicial serem objeto de redução.**

Sem prejuízo de tal matéria dever ser desenvolvida por lei infraconstitucional, poder-se-ia ainda aproveitar o atual processo de revisão constitucional para, atentas as especiais funções do Ministério Público na defesa do interesse público e na representação do Estado (artigo 219.º da CRP), nomeadamente em processos que correm juntos dos tribunais cíveis quando esteja em causa créditos fiscais ou outros, reforçar as competências deste Órgão para, colhidos os necessários pareceres da Autoridade Tributária ou Segurança Social, transigir, aceitar ou não se opor, à modificação dos indicados créditos nas condições que vierem a ser definidas.

Exmo Senhor Presidente da Comissão eventual para a Revisão Constitucional

Face aos argumentos apresentados e porque esta matéria é fundamental para a reestruturação de muitas empresas e para a saudável fluidez da economia nacional, com vantagens para o interesse público, suscitamos pelo presente a importância e pertinência de, no processo de Revisão Constitucional em curso, serem consagradas as alterações acima sugeridas.

António Saraiva



Presidente da CIP

Vitor Bento



Presidente da APB