



O PROVEDOR DE JUSTIÇA
Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

Palavras proferidas na Sessão de Encerramento da Conferência Um Pacto para a Justiça Social

José de Faria Costa, *Provedor de Justiça**

Saúdo todos os presentes e agradeço à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa o convite para integrar este grupo tão heterogéneo — e, por isso mesmo, tão rico — que hoje aqui esteve reunido com o louvável propósito de pensar a justiça fiscal.

De tudo o que aqui foi discutido, a primeira conclusão que posso retirar é, certamente, a de que este dia de reflexão e debate nos deixou a todos mais conhecedores e mais cientes de que o reforço das garantias dos contribuintes depende da conjugação de esforços de uma pluralidade de sujeitos e não apenas, ou não primordialmente — como, de forma redutora, poderia pensar-se — da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Começando precisamente por aí — pela importância da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira na construção de uma justiça fiscal sólida e garantística — gostaria de partilhar convosco a minha convicção de que uma administração fiscal eficiente e tecnicamente bem preparada é um excelente ponto de partida — diria mesmo essencial — para assegurar o respeito pelas garantias dos contribuintes.

A eficiência da máquina fiscal não é, necessariamente, sinónimo de cobranças e automatismos cegos. Claro está que uma administração fiscal pouco eficiente em matéria de cobranças dificilmente ajudará a fazer justiça, desde logo pelo conhecido e mais comum efeito de deixar por cobrar impostos devidos: a penalização excessiva

* Este texto teve a colaboração da Senhora Dra. Elsa Dias, Coordenadora da Unidade Temática 2 – Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores, e serviu de base às palavras proferidas na sessão de encerramento da conferência *Um pacto para a Justiça Social*, que decorreu no dia 9 de maio de 2017, em Lisboa.



daqueles a quem cobrar é mais fácil, nomeadamente através do mecanismo da retenção na fonte.

Uma administração fiscal que exerce eficazmente as suas competências em matéria de liquidação e cobrança de tributos envia ao legislador uma mensagem de confiança essencial a que este possa seguir um rumo que muitos de nós gostariam de ver seguido no nosso país: o alargamento da base tributável e a diminuição das taxas de imposto, seja em matéria de tributação do rendimento, seja em sede de tributação do património, seja no tocante aos impostos sobre o consumo.

De toda a forma, todos concordamos, seguramente, que nem o sistema fiscal mais justo ou a administração fiscal mais eficiente podem eliminar totalmente a litigiosidade em matéria fiscal. Enquanto uma norma puder ser lida e aplicada de forma diferente por dois intérpretes, enquanto o planeamento fiscal for uma realidade, enquanto, enfim, o pensamento crítico puder fluir, a diversidade de entendimentos existirá. Estou seguro que nenhum de nós verá nessa realidade um problema.

O que importa assegurar é que a discussão dos casos e a resolução dos litígios possam acontecer de forma construtiva e tecnicamente enriquecedora e que as decisões daí resultantes sejam proferidas com celeridade e com rigor técnico.

Para tal, julgo de extrema importância a existência dos chamados meios de resolução alternativa de litígios.

Permitam-me que aqui mencione com gosto a circunstância de, previamente à introdução da arbitragem tributária no nosso ordenamento jurídico, pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, o Provedor de Justiça ter defendido a sua consagração.

Fê-lo um meu antecessor, no início do ano de 2009, no âmbito do contributo prestado por este órgão do Estado ao “Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça Fiscal”, instituído por despacho de 8 de janeiro de 2009 do então Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Professor Doutor Carlos Baptista Lobo.



Nesse contributo, afirmava o então Provedor de Justiça, Dr. Henrique do Nascimento Rodrigues:

«Independentemente da morosidade e dos encargos relacionados com o recurso à via judicial na resolução de litígios fiscais, creio que a arbitragem em matéria fiscal poderá ainda contribuir para aproximar administração tributária e contribuintes, por implicar a criação de um espaço de diálogo e de compromisso tendentes à obtenção de uma decisão cuja bondade e rigor não sejam postos em causa por nenhuma das partes.»

Cerca de seis anos volvidos sobre a introdução da arbitragem tributária no nosso ordenamento jurídico, posso assegurar que, sem prejuízo das normais e saudáveis divergências de opinião que, felizmente, sempre existem, as decisões que vão sendo proferidas nesta sede constituem, não raro, contributos valiosíssimos para o enquadramento e decisão de alguns casos que são expostos ao Provedor de Justiça.

Creio não estar sozinho se afirmar que a arbitragem tributária veio enriquecer sobremaneira o dia-a-dia daqueles que pensam a fiscalidade. Veio também, indubitavelmente, contribuir de forma muito relevante para o encurtamento do tempo que medeia entre o nascimento do litígio e a sua decisão, seja ao proferir decisões em tempo útil, seja ao retirar dos tribunais casos que, de outro modo, aí agravariam as pendências e atrasariam a decisão de outros litígios que ali devem, necessariamente, ser julgados.

Permitam-me também que vos dê conta dos esforços que faço, enquanto Provedor de Justiça, para aproximar contribuintes e administração fiscal, certo de que essa aproximação é essencial à criação de um ambiente pacífico e de respeito mútuo entre os principais sujeitos da relação jurídico-fiscal.

De entre as atribuições do Provedor de Justiça são mais conhecidos os seus poderes de emitir Recomendações, formular sugestões de atuação e emitir chamadas de atenção ou reparos.

Creio, todavia, que a atribuição de elucidar os contribuintes acerca dos motivos pelos quais não lhes assiste a razão que julgavam deter é de extrema importân-



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

cia, não só para o Provedor de Justiça, como, estou certo, para qualquer um dos diferentes tipos de atores no ordenamento jurídico-fiscal.

É importante, desde logo, porque traduz, no fundo, o cumprimento do dever de fundamentação das decisões. No cumprimento deste dever procuro não bas-
tar-me com a mera enunciação dos motivos de facto e de direito pelos quais se deci-
diu em determinado sentido e não em outro. Mais do que isso, procuro aproveitar o
ensejo para dotar aquele que me expôs um problema, julgando assistir-lhe razão, dos
conhecimentos necessários a que exerça melhor os seus direitos, se não já em tal
caso concreto, pelo menos para futuro.

Deparo-me, não raro, com casos de cidadãos aos quais, não obstante assistis-
se razão quanto ao fundo da questão, reagiram às decisões que os prejudicavam de
forma errática ou extemporaneamente, julgando que o envio de uma mensagem de
correio eletrónico interromperia um prazo, ou que poderiam atacar uma liquidação
de imposto preenchendo uma folha do livro de reclamações no seu serviço de fi-
nanças. Com alguma frequência, tais erros levam a que a situação se consolide, tor-
nando inatacável uma decisão injusta e cuja legalidade poderia ter sido facilmente
contestada, bastando apenas que o direito de reclamação ou impugnação tivesse sido
adequadamente exercido.

Não falo das questões fiscais complexas, nem dos sujeitos passivos de impos-
to que podem ser assistidos por advogados e consultores na formação da sua vontade
ou na tomada das suas opções. Falo, essencialmente, da grande fatia da nossa
população que suporta pesadas cargas fiscais e que se debate, ano após ano, com um
sistema fiscal cada vez mais complexo, no seio do qual não logra saber qual a me-
lhor forma de exercer os seus direitos ou, mesmo, de cumprir os seus deveres.

A proposta que gostaria de deixar a este grupo tão variado de atores do nos-
so panorama jurídico-fiscal era precisamente a de que continuassem a exercer as
suas funções com esta preocupação em mente: elucidar e formar os contribuintes
sobre os direitos que lhes assistem e acerca da melhor forma de os exercerem.



Enquanto Provedor de Justiça sinto especial responsabilidade nesta área e espero poder continuar a contar com a boa colaboração da Autoridade Tributária e Aduaneira para levar a cabo a tarefa de contribuir para a formação e informação dos contribuintes.

O contribuinte — pessoa singular ou coletiva — não deve ser apenas o pagador de impostos e o cumpridor de obrigações declarativas. Dele deve esperar-se o cumprimento conhecedor e consciente das suas obrigações, bem como o exercício assertivo e atempado dos seus direitos.

Não se trata de eliminar todo e qualquer litígio fiscal. De todo. Já se viu que isso não só não é possível, como não é desejável. Trata-se de enriquecer os termos do debate. Para alcançar tal desiderato é essencial que a administração tributária continue a formar os seus funcionários e agentes e é igualmente essencial que todos invistamos na formação e informação dos contribuintes.

É com pesar que afirmo as minhas reservas quanto às expectativas de simplificação do sistema fiscal em anos vindouros. Refiro-me à verdadeira simplificação do sistema — não apenas à simplificação de procedimentos —, a qual me parece especialmente importante no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, aplicável aos cidadãos comuns, muitos dos quais sem qualquer tipo de formação ou habilitação específica para dominar conceitos cada vez mais técnicos e complexos.

Muito se tem falado, nos últimos anos — e bem — da importância da literacia financeira. Creio ser tempo de sensibilizar instituições, profissionais da fiscalidade e cidadãos para a importância de investirem também na literacia fiscal ou, se me permitem e talvez de uma maneira mais forte, na cultura fiscal.

Não pode falar-se em verdadeira justiça fiscal se parte dos intervenientes na relação jurídico-fiscal desconhecer os seus direitos ou — o que é particularmente relevante — a forma mais eficaz de os exercer.