



Nuno Villa-Lobos: “Nunca houve, até hoje, em 50 anos de democracia, uma reforma da justiça tributária”

No encerramento do Advisory Summit 2026, que decorreu esta manhã na Câmara de Comércio, em Lisboa, organizado pelo Jornal Económico, o presidente do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), Nuno Villa-Lobos destacou a reforma da justiça administrativa e tributária, tal como anunciada há duas semanas pelo primeiro-ministro, Luís Montenegro, como o próximo objetivo estratégico da governação. Na sua apresentação destacou algumas ideias.



Nuno Villa-Lobos, presidente do Centro de Arbitragem Administrativa .

No encerramento do Advisory Summit 2026, que decorreu esta manhã na Câmara de Comércio, em Lisboa, organizado pelo Jornal Económico, o presidente do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), Nuno Villa-Lobos destacou a reforma da justiça administrativa e tributária, tal como anunciada há duas semanas pelo primeiro-ministro, Luís Montenegro, como o próximo objetivo estratégico da governação. Na sua apresentação destacou algumas ideias.

“Ao contrário da profunda Reforma da Justiça Administrativa de 2002, nunca houve, até hoje, em 50 anos de democracia, uma Reforma da Justiça Tributária, havendo apenas alguns simulacros pontuais”, indicou como primeira ideia. Nuno Villa-Lobos acrescentou que o poder político-legislativo falhou por três ocasiões: em 2002 quando não quis aproveitar a boleia da Reforma da Justiça Administrativa para alargar a Reforma à área tributária, o que foi justificado com base no falso argumento segundo o qual como os tribunais tributários até 2002 funcionavam sob a égide do Ministério das Finanças e como a Reforma da Justiça Administrativa foi conduzida pelo Ministério da Justiça, tudo o que envolvesse o âmbito e o procedimento daqueles tribunais ficou de fora”.

Sublinhou que a segunda falha deu-se em 2007, “quando não se antecipou os efeitos da política de informatização da máquina fiscal desenvolvida por Paulo Macedo à frente da então DGCI ao nível do aumento exponencial de litigância, não apetrechando os tribunais com recursos humanos indispensáveis, ou seja, não adequando a oferta à procura”. E por último, salientou, “falhou ao longo de 20 anos ao retardar, adiar e procrastinar a aprovação da lei orgânica dos tribunais administrativos e fiscais e que só há dois anos veio efetivar a sua autonomia financeira. Todos estes adiamentos a consequência de potenciar ou medrar uma narrativa conspirativa, da qual não partilho, de acordo com a qual o Governo só não implementou uma reforma tributária porque a arrecadação do valor dos tributos é prévia à sua discussão em tribunal pelo que existiria um incentivo económico negativo para não reformar. Por conseguinte, os atuais 19 mil milhões de euros, números atuais, que se encontram em discussão nos tribunais tributários. Se o Estado perder metade e se o vier a perder ao fim de dez anos o Estado para além da devolução do valor do tributo ainda desembolsará 4% ao ano de juros indemnizatórios.

O aparente paradoxo

Outra das ideias apresentadas por Nuno Villa-Lobos é o “aparente paradoxo” existente entre uma reforma da Justiça administrativa e não reforma da Justiça Tributária e a evolução positiva verificada. “Com efeito, é nos tribunais onde não houve reforma do Estado, ou seja, nos tribunais tributários, que a situação tem vindo a evoluir de forma favorável expressiva e pronunciada, em contraciclo com os problemas gravíssimos da área administrativa, recentemente agravados pelo contingente de processos de intimação da AIMA. Aliás, os responsáveis sectoriais do Governo falam hoje da necessidade de uma nova Reforma da Justiça Administrativa, mas não assumem, por exemplo, ao nível do Ministério das Finanças, esse objetivo na área tributária, onde as expetativas atuais apontam apenas para uma revisão da

legislação processual tributária com o objetivo de acelerar o tempo de resposta e as garantias dos contribuintes, mas não para uma reforma global que até faria sentido ao nível do TCA Sul, que é hoje, o estreito de Ormuz que urge desbloquear na Justiça Tributária portuguesa”, sublinhou.

O presidente do CAAD sublinhou que o “efeito positivo das elevadas taxas de resolução processual da primeira instância, estadual e arbitral, e da recuperação expressiva das pendências das impugnações, abaixo do limiar histórico dos 10 mil processos, “esbarram neste tribunal superior, com uma taxa de congestão processual atual de 435 %, correspondente a uma pendência acumulada na secção tributária na ordem dos 5500 processos”.

“As causas da ineficiência estão identificadas e podem ser melhor ilustradas através de uma comparação com o TCA Norte e da aplicação, da lei, da oferta e da procura. Ambos têm o mesmo número de juízes e são equivalentes nas decisões/ano, mas a procura no TCA Sul é anualmente 60 % superior, o que explica uma média de 331 processos por juiz face aos 130 do TCA Norte. As diferentes taxas de resolução processual são, pois, uma inevitabilidade estatística”, elucidou.

A abertura do Estreito de Ormuz da justiça tributária portuguesa implica ajustamentos do lado da oferta, referiu, explicando uma ideia que já apresentada pelo CAAD e incluída no Relatório da Comissão para a Revisão do Processo e Procedimento Tributário e das Garantias dos Contribuintes, “é a da redistribuição da competência para conhecer as impugnações das decisões arbitrais entre os TCA Norte e Sul e, futuramente, do TCA Centro, caso venha a ser instalado”.

“O CAAD está a crescer 15 % em relação ao período homólogo, mas para que este salto produza um impacto favorável na justiça tributária estadual no seu todo importa desbloquear a segunda instância. Combater o afunilamento desnecessário do TCA Sul é uma prioridade para desbloquear, como no Estreito de Ormuz, onde o fluxo se impõe e segue o seu curso”, acrescentou

Nuno Villa-Lobos questionou a audiência do Advisory Summit: e porque não uma reforma global na Justiça Tributária? Respondendo que “já houve uma Reforma da Justiça Tributária embora não denominada como tal. É um pouco como os pactos de regime em Portugal. Há muitos apelos, mas os únicos que vingaram e foram para a frente têm outro nome: são ou foram as Revisões Constitucionais. Ora em Portugal a Reforma de Estado que houve, há 15 anos, na área tributária é nem mais, nem menos do que a implementação da arbitragem tributária. Durante a última década, Portugal demonstrou que consegue reformar as suas instituições quando existe uma visão clara, quando existe persistência e quando existe coragem para experimentar soluções novas sem abandonar os princípios fundamentais do Estado de Direito. É precisamente neste contexto que surge a arbitragem tributária. Reconheço que, no início, muitos olharam para ela com reservas”, aludindo que, hoje passados mais de quinze anos, pode-se olhar para essa experiência” com a serenidade que só o tempo permite. Os processos de impugnação pendentes nos TAF's no período de 2015-2025 evoluíram de cerca de 23 mil para


pouco mais de 9 mil, sendo a sua recuperação superior a 13 mil e 600 processos com uma taxa de recuperação de 60 %. Se o CAAD não existisse, os processos pendentes nos TAF teriam evoluído durante este mesmo período de 23 mil para pouco mais de 19 mil sendo a sua recuperação superior a 4 mil e 400 processos com uma taxa de recuperação de 19 %. O que se conseguiu em 10 anos com a arbitragem tributária, demoraria pois cerca de 30 a ser resolvido, ou seja, o total dos 14 mil processos em déficit”.

Outra ideia, a quarta apresentada pelo presidente do CAAD sublinhou a pressa, de replicar o exemplo da área tributária agora também no domínio administrativo”. O responsável deu como exemplo as PPP e a reabilitação urbana. E indicou três exemplos do papel a assumir pela arbitragem no domínio da atual Reforma do Estado: a redação do artigo 464 C do CCP que esteve em discussão pública “e esvaziou o atual controlo do Tribunal de Contas”. Villa-Lobos afirmou desconhecer a versão final da norma, mas a versão aprovada na generalidade em Conselho de Ministros do Decreto-Lei que altera o Código dos Contratos Públicos “tem como uma das novidades a liberalização do recurso à arbitragem ad hoc através da eliminação da atual cláusula barreira prevista no atual número 4 do artigo 476. do Código dos Contratos Públicos, esvaziando, por completo, a competência do Tribunal de Contas na avaliação da preferência da entidade adjudicante”, acrescentou.



CÂMARA DE COMÉRCIO

CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA PORTUGUESA



Nuno Villa-Lobos, presidente do Centro de Arbitragem Administrativa .

Fotografia: Cristina Bernardo

Segundo o presidente, “de acordo com esta nova redação, o Tribunal de Contas não poderia, por exemplo, ter investigado e sancionado financeiramente as ilegalidades respeitantes à constituição de um tribunal arbitral ad hoc, no valor de cerca de 70 milhões de euros, a funcionar num escritório de advogados em Lisboa, para as obras do novo Hospital Central do Alentejo. Mas deixo aqui uma ressalva de muita esperança., tenho a firme convicção de que das duas, uma: ou a versão aprovada na generalidade foi corrigida na sua versão final, ou essa reformulação terá ainda lugar no âmbito da revisão de algum outro diploma a ser preparado neste domínio”. E apontou outro exemplo: a Reforma do Estado tal como chegou ao setor urbanístico através do Decreto-Lei n 108/2026, de 29 de maio (RJUE), liberalizou, também aqui, a constituição de tribunais arbitrais ad hoc fora do radar do Tribunal de Contas.

E ainda mais outro exemplo: “na última semana foi noticiado que o Estado enfrenta riscos de mais de 1,3 mil milhões por litígios na saúde e nas autoestradas. Mouraz Lopes, presidente do MENAC alertou para a opacidade do funcionamento dos tribunais arbitrais ad hoc constituídos para pedidos de compensação no âmbito das parcerias público-privadas. O Relatório do MENAC é, aliás, bem explícito quanto às diferenças entre as várias arbitragens em Portugal. Creio que o melhor é travar do que seguir a uma velocidade excessiva que pode ser potenciadora de algum despiste. No CAAD as audiências são públicas e todos os pedidos arbitrais e decisões finais são de comunicação obrigatória ao Tribunal de Contas, ao MENAC, à PGR e ao DCIAP. Em comparação, neste ano há uma decisão arbitral ad hoc publicada na plataforma pública do Ministério da Justiça e, mesmo esta publicada com um ano de atraso. O processo de redução do escrutínio em curso não é a resposta e tenho a firme convicção de que não vai ser”, ressaltou.

“A gestão não é desenrascanço nem improviso”

Por último, o responsável indicou uma última ideia, que disse ser da autoria de Pedro Santa Clara, “a gestão não é desenrascanço nem improviso”. “Não há qualquer fatalidade ou condenação à partida no modo frequentemente improvisado de gerir as nossas empresas ao invés de cuidadoso planeamento estratégico associado à gestão empresarial de outros países. Gostava que esta metodologia, com a fixação de objetivos, avaliação de desempenho, boas práticas de gestão, estudo e planeamento, passasse a ser a regra das grandes reformas do Estado, sem uma pressão a sair demasiado para que a eficiência não comprometa a transparência, porque o futuro não acontece por acaso, constrói-se”, concluiu.