

NEWSLETTER

Nº 53/26

18 SETEMBRO 2026

REFORMA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E FISCAL (VI)

Chegamos ao 6º e último artigo desta série sobre a reforma da justiça administrativa e fiscal, dedicado às propostas da Comissão para a Revisão do Processo e Procedimento Tributário e das Garantias dos Contribuintes, apresentadas em setembro de 2025 e que se encontram ainda em apreciação.

Ao contrário das cinco Propostas de Lei anteriormente analisadas – já entregues à Assembleia da República no âmbito do “pacote de reforma” – as propostas que aqui se resumem não foram ainda objeto de qualquer iniciativa legislativa formal, mantendo-se sobre a mesa do Governo desde a entrega do Relatório Final da Comissão.

Litigation Team



O ENQUADRAMENTO

A Comissão para a Revisão do Processo e Procedimento Tributário e das Garantias dos Contribuintes (Comissão) foi constituída pelo [Despacho n.º 8340/2024, de 2 de julho](#), de S. Ex.^a o Ministro de Estado e das Finanças, Professor Doutor Joaquim José Miranda Sarmento, “com o objetivo de promover a celeridade, a simplicidade e a eficácia dos processos e procedimentos tributários”.

A Comissão foi presidida por Rogério Fernandes Ferreira e integrou como membros o Juiz Conselheiro Jorge Lopes de Sousa, a Juíza Conselheira Isabel Marques da Silva, o Juiz Conselheiro Pedro Marchão Marques, a Juíza Desembargadora Catarina Almeida e Sousa, a Juíza Desembargadora Tânia Meireles da Cunha, a Doutora Elizabeth Fernandez, o Mestre Olívio Mota Amador, o Dr. Jesuino Alcântara Martins, o Dr. Serafim Pereira, a Dr.^a Ana Cristina Bicho e o Dr. Ricardo Codeço.

Reuniu, entre julho de 2024 e abril de 2025, ouvindo a comunidade jurídica, judiciária e empresarial, e entregou o seu [Relatório Final](#) em setembro de 2025.

O critério adotado foi, deliberadamente, o de não promover alterações estruturais ao contencioso tributário vigente, mas antes propor um conjunto amplo de alterações pontuais e circunscritas – de clarificação, simplificação e reforço das garantias dos contribuintes – a sete diplomas: a Lei Geral Tributária (LGT), o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), o Código do IRS, o Código do IRC, o Regime Jurídico da Arbitragem Tributária (RJAT) e o Regulamento das Custas Processuais.

AS PROPOSTAS RELATIVAS À LEI GERAL TRIBUTÁRIA

A Lei Geral Tributária ocupa lugar central nas propostas da Comissão.

Desde logo, propôs-se o reconhecimento expresso do direito de impugnação a quem suporta o imposto por repercussão económica, e não apenas a quem o suporta por repercussão legal, corrigindo uma lacuna que a Comissão considerou suscetível de gerar inconstitucionalidade, por excluir da tutela jurisdicional efetiva contribuintes que, embora não sujeitos passivos formais, arcam economicamente com o imposto.

Em matéria de responsabilidade subsidiária, recomendou-se o reconhecimento explícito de que os responsáveis subsidiários podem lançar mão de todos os meios de defesa previstos para o devedor principal, bem como a extensão dessa responsabilidade aos casos em que o processo de execução fiscal fique sustado por insolvência do devedor originário, e ainda a gestores cuja atuação tenha determinado a insuficiência patrimonial da sociedade, mesmo que tenham assumido funções após a constituição da dívida.

A Comissão dedicou também atenção ao regime dos juros. Propôs-se que os juros compensatórios passem a ser calculados em função do grau de censurabilidade da conduta do sujeito passivo, e alargou-se significativamente o conceito de juros indemnizatórios, para passar a abranger todo o “erro não imputável ao contribuinte” – e já não apenas o mais restritivo “erro imputável aos serviços” –, acompanhando a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Administrativo. Em contrapartida, e para evitar encargos desproporcionados, propôs-se reduzir a taxa agravada dos juros indemnizatórios do dobro para 1/3 da taxa de juros de mora. Também quanto aos juros de mora se propôs um limite máximo de três anos para a sua contagem, estendido a cinco anos quando a dívida seja paga em prestações.

Em sede de prescrição, um dos aspetos mais relevantes do Relatório é a proposta de eliminação do efeito duradouro da interrupção do prazo – atualmente aceite pela jurisprudência dos tribunais superiores –, passando a interrupção a ter apenas efeito instantâneo, com início imediato de um novo prazo, e fixando-se, em qualquer caso, um limite máximo absoluto de 20 anos. Trata-se de uma alteração com potencial impacto muito significativo em processos de execução fiscal de longa duração.

Refere-se ainda a consagração expressa do princípio da boa-fé como princípio orientador da atividade da Administração tributária, alinhando o regime legal com a Constituição, a fixação de um prazo único de 90 dias para a Administração tributária executar decisões administrativas ou judiciais favoráveis ao contribuinte – incluindo o pagamento de juros indemnizatórios –, e a equiparação entre contribuinte e Administração tributária em sede de litigância de má-fé, com a introdução de uma presunção de má-fé quando a atuação em juízo contrarie orientações genéricas ou informações vinculativas anteriormente prestadas pela própria Administração.

AS PROPOSTAS RELATIVAS AO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO E DE PROCESSO TRIBUTÁRIO

O conjunto das propostas ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) é o mais extenso do Relatório, distribuindo-se pela parte geral, pelo procedimento tributário, pelo processo tributário, pela execução fiscal e pelos recursos jurisdicionais.

Parte geral e competência territorial

Em sede de competência territorial dos tribunais tributários, a Comissão propôs simplificar e clarificar o regime vigente, fixando a competência em 1.^a instância do tribunal da área do domicílio ou sede do contribuinte ou executado – ou, na sua falta, do respetivo representante fiscal –, remetendo-se, nos casos em que tal critério não seja aplicável, para o Tribunal Tributário de Lisboa ou para o Tribunal Central Administrativo Sul. Neste

contexto, propôs-se ainda que as impugnações de decisões arbitrais tributárias passem a ser julgadas pelo Tribunal Central Administrativo da área do domicílio ou sede do requerente do processo arbitral – e não, como sucede atualmente, por um único Tribunal Central Administrativo –, com o objetivo assumido de repartir esta competência entre os dois Tribunais Centrais Administrativos existentes e, assim, desonerar o Tribunal Central Administrativo Sul.

Esta última proposta merece nota especial: foi já incorporada na Proposta de Lei n.º 98/XVII/1.^a, que analisámos no [1º artigo desta série](#). Aquela Proposta de Lei prevê, precisamente, a repartição da competência para apreciar as impugnações de decisões arbitrais tributárias entre os dois Tribunais Centrais Administrativos, em função da localização do requerente. É, até à data, o exemplo mais claro de uma proposta do Relatório da Comissão que transitou, com sucesso, para uma iniciativa legislativa em curso.

Procedimento tributário

No plano do procedimento, destaca-se a consagração expressa da gratuidade tendencial do procedimento tributário, com possibilidade de isenção, total ou parcial, de taxas e despesas para contribuintes em situação de insuficiência económica comprovada. Propôs-se também permitir ao contribuinte corrigir, mediante simples declaração com efeitos equivalentes, liquidações cujo procedimento tenha resultado de iniciativa da Administração, em caso de erro de facto ou de direito – uma medida que a Comissão qualificou como inovadora e que visa reduzir formalismos e simplificar o exercício do direito de reação.

Foi ainda proposta a revogação do regime da reclamação graciosa necessária em matéria de classificação pautal, origem ou valor aduaneiro das mercadorias, por se ter revelado, na prática, ineficiente e excessivamente burocrático, forçando os operadores económicos a recorrer, em simultâneo, a meios administrativos e judiciais.

Merece destaque especial a criação de um novo capítulo, inteiramente inovador, dedicado ao procedimento de resolução de litígios fiscais internacionais (Mutual Agreement Procedures), colmatando uma lacuna há muito identificada no direito interno português. A proposta disciplina as condições de admissibilidade do pedido, os prazos das várias fases do procedimento, o direito de audição do contribuinte, a suspensão dos prazos de caducidade e de prescrição durante a sua pendência, a possibilidade de suspensão da execução fiscal mediante garantia – com direito a indemnização em caso de resultado favorável – e a articulação com o regime de revisão dos atos tributários.

Processo tributário

Quanto ao processo tributário, propôs-se o alargamento do prazo para apresentar impugnação judicial, de três para quatro meses, e a revisão dos critérios de fixação do valor da causa, que passará a corresponder a 20% do valor contestado nas correções à matéria coletável e a 10% nas impugnações de valores patrimoniais, com aplicação do mesmo regime aos processos arbitrais que corram termos no CAAD.

Destaca-se também a eliminação da possibilidade de apresentar a petição de impugnação judicial nos serviços periféricos locais da Administração tributária, passando esta a ser entregue diretamente no tribunal tributário competente, bem como o reforço do mecanismo de apensação de processos repetitivos ou substancialmente idênticos, alargado à possibilidade de intervenção de diferentes tribunais. Foi ainda proposto um novo mecanismo de reenvio de questões de direito novas e particularmente complexas para julgamento em formação alargada do Supremo Tribunal Administrativo, com vista a antecipar a estabilização da jurisprudência sobre matérias sensíveis.

Execução fiscal

Em matéria de execução fiscal, as propostas da Comissão concentram-se em reduzir a litigiosidade e os custos administrativos associados à cobrança coerciva. Salienta-se a generalização da citação pessoal no processo executivo, com eliminação da citação meramente postal como regra geral, e a possibilidade de isenção de garantia mesmo antes da apresentação do meio gracioso ou judicial, sempre que a impossibilidade de a prestar já exista nesse momento – evitando situações em que o contribuinte só pode requerer a isenção depois de já ter deduzido o respetivo meio de reação. Em consonância com esta alteração, propôs-se ainda que não possam ser praticados atos executivos enquanto estiver pendente decisão sobre um pedido de constituição ou de isenção de garantia.

Quanto ao pagamento em prestações, propôs-se o alargamento do número máximo de prestações de 36 para 60, podendo o prazo estender-se até cinco anos quando a dívida exequenda exceda 300 unidades de conta. Foram também recomendados novos critérios objetivos para a avaliação de bens dados em garantia, com possibilidade de o executado requerer avaliação técnica por perito, e a obrigatoriedade de notificação da penhora ao executado, por via eletrónica ou por via postal registada – reforçando as garantias de conhecimento efetivo dos atos executivos. Recomendou-se, por fim, a uniformização em 30 dias dos prazos de reclamação contra atos do órgão de execução fiscal e de resposta da Fazenda Pública.

Recursos jurisdicionais

No plano dos recursos jurisdicionais, a Comissão propôs clarificar a possibilidade de recurso de decisões de 1.^a instância com fundamento em contradição com acórdão de tribunal superior, mesmo nos casos em que, em razão da alçada ou por não constituírem decisão de mérito, tais decisões não sejam recorríveis por outra via – reforçando a uniformização da jurisprudência.

Outras recomendações

Entre as recomendações de carácter mais estratégico, destaca-se a proposta de criação de um grupo de trabalho dedicado a estudar a harmonização entre a impugnação judicial e a ação administrativa, através da criação de uma forma processual tributária unificada, à semelhança do que sucedeu no contencioso administrativo com a reforma de 2015. Recomendou-se ainda tornar obrigatória a publicitação das decisões de 1.^a instância dos tribunais administrativos e fiscais, promovendo a transparência e a igualdade de acesso à jurisprudência, embora a Comissão sublinhe que tal medida depende da prévia criação de condições técnicas adequadas de anonimização de dados pessoais.

AS PROPOSTAS RELATIVAS AOS CÓDIGOS DO IRS E DO IRC

As alterações propostas aos Códigos do IRS e do IRC são mais circunscritas, mas de relevante impacto prático. Visam harmonizar e clarificar o prazo de dois anos para apresentação de reclamação graciosa contra retenções na fonte, uniformizando o seu início de contagem para o dia 20 de janeiro do ano seguinte àquele a que a retenção disser respeito. A Comissão constatou que, atualmente, existem discrepâncias e ambiguidades relevantes quanto ao prazo aplicável, o que causa insegurança jurídica e interpretações divergentes entre serviços, prejudicando a igualdade de tratamento entre contribuintes.

AS PROPOSTAS RELATIVAS AO REGIME JURÍDICO DA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA

O Regime Jurídico da Arbitragem Tributária foi também objeto de um conjunto extenso de propostas, orientadas para reforçar a segurança jurídica e a confiança dos contribuintes neste meio de resolução de litígios. Um dos eixos centrais é a clarificação de que os poderes de cognição dos tribunais arbitrais são idênticos aos dos tribunais tributários em processo de impugnação judicial, incluindo quanto a atos de substituição tributária e a situações em que o indeferimento do meio gracioso se tenha baseado em razões meramente formais – pondo termo a uma controvérsia recorrente sobre a competência dos tribunais que funcionam junto do CAAD.

Propôs-se ainda o alargamento do prazo para apresentação do pedido de constituição de tribunal arbitral, de 90 dias para quatro meses, em sintonia com o novo prazo de impugnação judicial proposto para o CPPT. Em matéria de garantias de independência, e na sequência das recomendações do Relatório de Avaliação da Arbitragem Tributária de 2023, foram introduzidos novos deveres de revelação e novos impedimentos dos árbitros em função do número de designações pela mesma parte ou pelo mesmo escritório de advogados, prevendo-se ainda que o CAAD passe a publicitar, de forma facilmente apreensível, o histórico de designações de cada árbitro.

No plano da tramitação, propôs-se a eliminação da reunião preparatória com as partes, substituída por resposta escrita a exceções no prazo de 10 dias, e a alteração do regime de notificação da Administração tributária, que passará a ser feita diretamente pela secretaria do CAAD, em vez de depender de despacho do tribunal arbitral – medidas que a Comissão estima poderem eliminar vários milhares de despachos e notificações por ano. Foi também regulada, pela primeira vez, a tramitação subsequente à anulação de uma decisão arbitral, incluindo o reinício do prazo de seis meses para prolação de nova decisão.

Nos recursos por oposição de julgados, que atualmente geram elevada atividade do Pleno do Supremo Tribunal Administrativo com reduzida taxa de admissão – inferior a 20% –, propôs-se a remissão para o regime, mais célere, do recurso de revista excecional previsto no CPPT. Por fim, recomendou-se a aplicação subsidiária da Lei da Arbitragem Voluntária a matérias que hoje não encontram solução expressa no RJAT.

AS PROPOSTAS RELATIVAS AO REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS

Quanto ao Regulamento das Custas Processuais, as propostas visaram sobretudo corrigir ambiguidades que têm gerado dificuldades interpretativas nos tribunais. Destaca-se o alargamento do benefício de redução para metade da taxa de justiça a processos tributários em que não haja lugar a audiência final ou a qualquer fase processual destinada à produção de prova, bem como a processos executivos que corram termos nos moldes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos – soluções que a Comissão considerou mais consentâneas com o serviço efetivamente prestado nestes processos.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O Relatório Final da Comissão, entregue em setembro de 2025, configura um exercício de intervenção legislativa incremental e tecnicamente rigoroso, deliberadamente avesso a alterações estruturais do contencioso tributário. Entre os seus eixos mais relevantes contam-se o reforço das garantias dos contribuintes, a revisão global do regime dos juros, a harmonização de prazos entre diplomas, a modernização do regime da prescrição, a

criação de um procedimento dedicado à resolução de litígios fiscais internacionais e o aperfeiçoamento da arbitragem tributária.

Passado um ano sobre a sua entrega, as propostas mantêm-se em apreciação pelo Governo, sem que tenha sido ainda apresentada a correspondente iniciativa legislativa.

Ao contrário das cinco Propostas de Lei que analisámos nos artigos anteriores desta série – já entregues à Assembleia da República –, estas propostas aguardam ainda o seu primeiro passo formal no processo legislativo.

Rogério Fernandes Ferreira
Vânia Codeço
Álvaro Pinto Marques
Mariana Baptista de Freitas
Marta Monteiro Moreira
Marta Sequeira Campos
Raquel Tomé Castelo
Delfina Gonçalves
Teresa Simon Sosa
Joana Fidalgo Barreiro

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

contact@rfflawyers.com



1250-146 Lisboa • Portugal

www.rfflawyers.com

T: +351 215 915 220

Este conteúdo destina-se a ser distribuído a clientes e colegas e a informação aqui contida é fornecida como uma visão geral e abstrata. Não deve ser utilizada como base para decisões, devendo ser solicitado aconselhamento jurídico profissional em casos específicos. O conteúdo deste documento não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, sem a autorização expressa dos autores. Para mais informações sobre este assunto, contacte-nos.

**

Prémios e reconhecimentos 2026: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League e outros.