



**SEDES**

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

# POSITION PAPER

#1/25

Por uma Reforma Pragmática da “Justiça Económica”

**CARLOS TAVARES**

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

**Objetivo e Responsabilidade:**

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

# Por uma Reforma Pragmática da “Justiça Económica”

**Carlos Tavares**

**Coordenador do Observatório das Políticas Económicas e  
Financeiras da SEDES**

## **1. A IMPORTÂNCIA DA JUSTIÇA NA ECONOMIA**

No livro “Um Caminho para Portugal”, que escrevi em coautoria com Sara Monteiro, a reforma da habitualmente chamada “Justiça Económica” é apontada como uma das 10 reformas estruturais prioritárias para o objectivo de crescimento da produtividade e da riqueza. As consequências do mau funcionamento do sistema judicial nas matérias que influenciam as decisões dos agentes económicos ou que se reflectem em custos de contexto para as empresas que actuam ou pretendem actuar em Portugal constituem uma barreira ao desenvolvimento da produtividade, que urge eliminar. A ineficiência do sistema judicial resulta em custos directos quer financeiros – que no caso das pequenas e médias empresas podem ser significativos – quer de tempo consumido, discriminando assim a favor das empresas com mais recursos. Mas os custos indirectos não são menos importantes. Desde logo, os custos de contratação são agravados, dada a necessidade de prever todas as eventualidades e suas consequências para evitar a necessidade de recurso à justiça. Assim, diminui a própria propensão para contratar, especialmente quando há maior incerteza ou assimetria de informação.<sup>1</sup> Constitui ainda um forte dissuasor do investimento produtivo, especialmente o estrangeiro, dada a sensibilidade dos investidores à maior ou menor facilidade de questões tão simples como cobrar uma dívida, dirimir potenciais conflitos com a Administração Pública ou, quando os resultados do investimento não são os esperados, recuperar ou, no limite, liquidar a empresa. Finalmente, o inadequado funcionamento da Justiça – incluindo a área criminal – pode ser (e normalmente é) uma fonte de distorção da

---

<sup>1</sup> Ver, a propósito, Carlos Alves, 2023.

concorrência, por exemplo, quando arrasta por longos anos os processos de insolvência, ou torna imprevisíveis e díspares os prazos de recuperação de créditos entre empresas ou ainda quando não consegue combater eficaz e atempadamente o crime económico e financeiro, incluindo a corrupção ou o tráfico de influências.

Desta enumeração de circunstâncias em que o mau funcionamento da justiça afecta a economia, resultam claras as áreas que devem integrar o conceito convencional de “Justiça Económica” e quais os *fora* e os processos cujo bom funcionamento haverá que garantir. São eles: (i) os processos de insolvência e recuperação de empresas, que passam essencialmente pelos Tribunais de Comércio; (ii) o processo da acção executiva, pelos Tribunais Cíveis; (iii) os Tribunais Administrativos e Fiscais, que tratam os conflitos entre os cidadãos ou as empresas e as diversas áreas da Administração Pública; (iv) o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, que trata os recursos relativos a decisões do regulador da Concorrência e de outros reguladores ou supervisores, incluindo os financeiros; (v) o Ministério Público e os Tribunais Criminais quando actuam no âmbito do combate ao crime económico e financeiro, incluindo a corrupção e o tráfico de influências.<sup>2</sup>

Desta simples enumeração se conclui que o campo da chamada Justiça Económica é muito vasto e que toca diversas áreas do sistema judicial, cujo bom funcionamento terá reflexos que vão muito além do estrito campo da economia.

Nas secções seguintes debruçar-nos-emos particularmente sobre a situação que encontramos nas áreas mais específicas da área da economia das empresas, as três primeiras acima enumeradas.

## **2. PROCESSOS DE INSOLVÊNCIA E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS**

A regulamentação dos processos de Insolvência e Recuperação de empresas tem sido objecto de especial atenção pelos legisladores europeu e nacional. Em ambos os casos se tem acentuado a vertente preventiva e de intervenção tempestiva nestes processos, privilegiando a reestruturação e continuidade das empresas atingidas, bem como a possibilidade de um recomeço da actividade por parte dos empresários atingidos por estes processos. Ao mesmo tempo, tem havido uma tendência para a

---

<sup>2</sup> No âmbito da Justiça Económica poderíamos ainda incluir os **Tribunais de Trabalho**. Dada a sua especificidade, não os tratamos neste texto, o que não significa que não seja uma área importante para a vida das empresas.

redução da componente judicial dos processos, limitando as fases de intervenção dos Tribunais. A Directiva 2019/1023 veio consagrar estes princípios, tendo a sua transposição em Portugal sido feita no início de 2022, o que não se traduziu numa profunda alteração, dado que a legislação nacional já consagrava as grandes orientações da Directiva. Os dois mecanismos principais entre nós são o Processo Especial de Revitalização (PER), com intervenção judicial, e o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE). O PER tem carácter judicial e urgente, permitindo um processo de recuperação quando for considerado viável, implicando negociações com os credores interessados e o acordo sobre um plano de recuperação.

Se aprovado pela maioria necessária e aprovado pelo juiz, o plano de recuperação torna-se vinculativo para todos os credores. O seu conteúdo deve respeitar dois princípios fundamentais: a igualdade dos credores e que nenhum fique em pior situação do que ficaria em caso de insolvência.

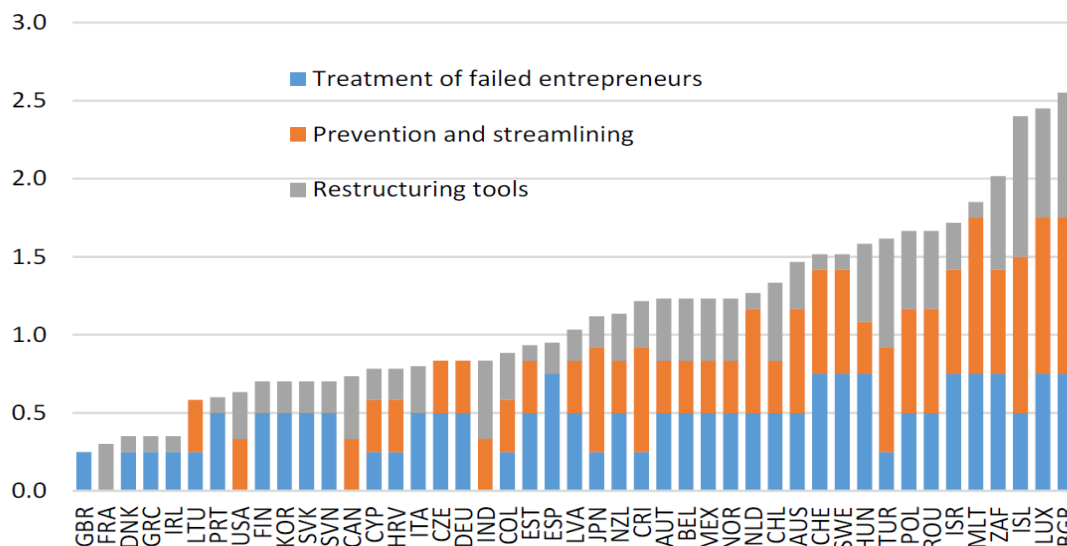
O RERE é um procedimento extrajudicial voluntário, podendo envolver todos ou apenas alguns dos credores (desde que abranja pelo menos 15% dos credores não subordinados). O processo resulta num acordo de reestruturação, depositado no Registo Comercial. O RERE é confidencial, excepto em caso de acordo entre as partes por razões de natureza legal; a Autoridade Tributária, a Segurança Social e os trabalhadores devem ser informados da apresentação do protocolo de negociação e do seu conteúdo sempre que tenham créditos sobre o devedor.

O julgamento recente da adequação do processo por instituições internacionais tem sido, em geral, positivo. O Gráfico 1 representa o indicador sintético publicado pela OCDE sobre Insolvência (André e Demmou, 2022), destacando as três componentes valorizadas: a) Prevenção e simplificação; b) Instrumentos de Reestruturação; c) Tratamento dos empresários insolventes.

O indicador é construído com base em inquérito a peritos, cujas respostas são traduzidas quantitativamente por notas entre zero e três, correspondendo o zero à melhor avaliação e três à pior. Ao caso português é atribuído um valor de cerca de 0,6, o que coloca o nosso País como o sétimo melhor entre os países da OCDE. O atributo mais mal avaliado é o do tratamento dos empresários insolventes e o mais bem valorizado é o da prevenção e simplificação.

Gráfico 1

OECD insolvency indicator main sub-components, 2022



Fonte: OCDE

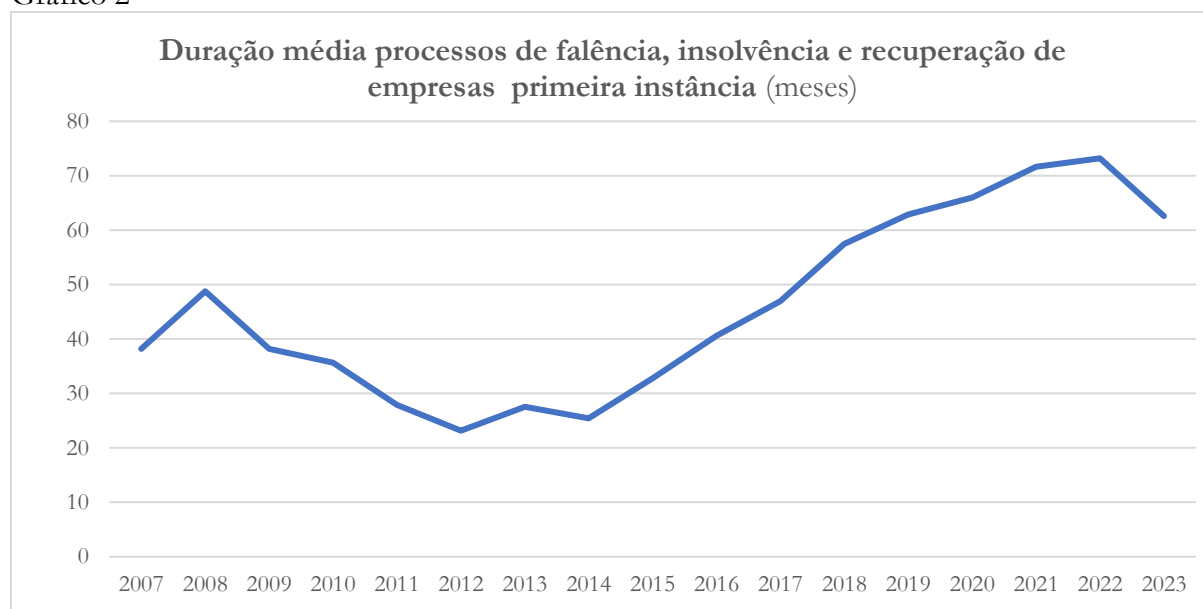
Relativamente à questão dos empresários e sócios de empresas insolventes, há uma especificidade do nosso mercado que deveria merecer especial atenção. Referimo-nos à exigência sistemática, na concessão de crédito bancário, de garantias reais - situação que encontra algum paralelo nos mercados europeus – mas também de garantias pessoais dos sócios e seus familiares. Em qualquer dos casos, isso pode significar um alívio no cuidado da avaliação do risco da empresa e do seu negócio, em troca de garantias que muitas vezes acabam num peso para o balanço dos bancos. A situação é particularmente inadequada no caso da exigência de garantias pessoais dos sócios e seus familiares, já que ela representa a negação da própria natureza das sociedades anónimas, que são de responsabilidade limitada. A sua característica é, precisamente, limitar a responsabilidade dos sócios ao capital que investem na sociedade, ficando salvaguardados os seus bens pessoais. Por isso, seria positiva uma alteração legislativa que limitasse ou mesmo impedisse esta prática, libertando ao mesmo tempo o sistema judicial do peso da execução de avals pessoais dos empresários e seus familiares.

Mas se a avaliação das condições legais e regulamentares é, pelo menos de acordo com este indicador da OCDE, muito positiva, já os resultados observados em termos de processos de insolvência e recuperação de empresas não são, de todo, animadores. Esta aparente contradição pode decorrer quer da forma como, na prática, os processos são conduzidos, quer de possíveis enviesamentos da opinião

dos inquiridos, em função da natureza da eventual participação que tenham em processos desta natureza.

A verdade é que, como podemos observar no Gráfico 2 - onde está representada a duração média dos processos de falência, insolvência e recuperação de empresas de processos findos no último trimestre de cada um dos anos indicados -, o tempo médio consumido por este tipo de processos era superior a cinco anos no final de 2023. Este valor reflecte uma forte deterioração a partir de 2015, passando de cerca de 25 meses em 2014 para um máximo de 73 meses em 2022, com uma modesta redução para 63 meses em 2023.

Gráfico 2



Fonte: Direcção Geral de Política de Justiça

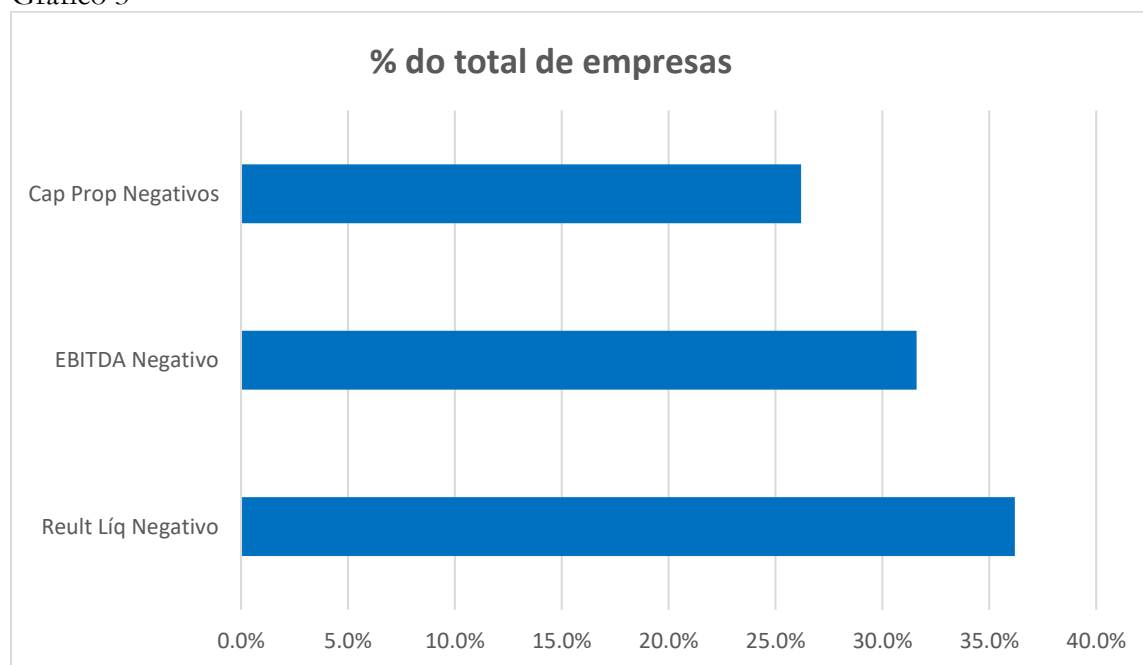
Ou seja, os processos em apreço duram, em média, mais de cinco anos, um prazo que não é compatível com a adequada preservação dos activos, dos empregos e o valor da empresa. O que é bem reflectido pelo valor da recuperação dos créditos associados a estes processos: no final de 2023, a taxa de recuperação situava-se nuns modestíssimos 8%!

A situação descrita prejudica igualmente a imagem externa do País e, conseqüentemente, a sua atractividade como destino de investimento empresarial. Outros países europeus apresentam sistemas bastante mais eficientes, como são os casos da Alemanha, dos Países Baixos, dos países nórdicos e do Reino Unido, com duração média dos processos muito inferiores. Entre os países da União Europeia,

há uma variação significativa na duração dos processos de insolvência. De acordo com a proposta de directiva do Parlamento Europeu, o tempo médio de recuperação nos Estados-Membros oscilaria entre 0,6 e 7 anos. Ou seja, o nosso país situa-se na parte bem superior deste intervalo.

Para além das implicações que a situação descrita tem sobre as empresas atingidas, há que ter em conta os seus efeitos negativos sobre a concorrência. Com efeito, ela permite que empresas em situação de incumprimento perante outras empresas, os bancos, o Estado e a Segurança Social permaneçam vários anos no mercado, concorrendo em situação de vantagem com empresas cumpridoras e mais eficientes e, ao mesmo tempo, ocupando o lugar que poderia ser o de novas empresas mais produtivas que pretendessem entrar no mercado. De acordo com dados do Banco de Portugal, em 2023 cerca de 26% das empresas apresentavam capitais próprios negativos e 36% tinham resultados líquidos negativos.

Gráfico 3

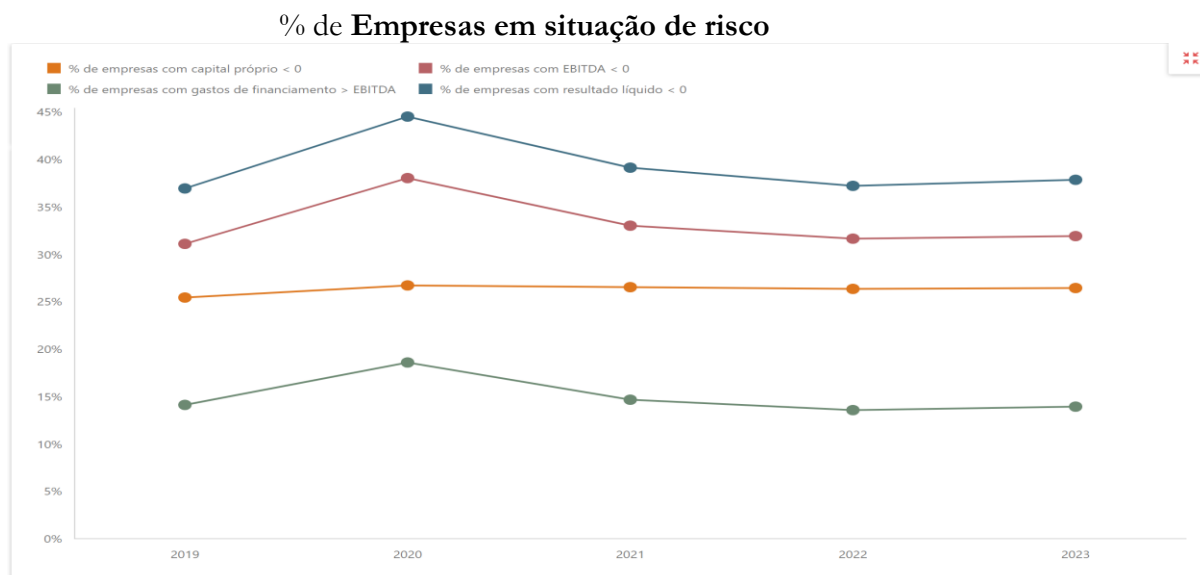


Fonte: Central de Balanços do Banco de Portugal

Note-se que esta situação não é meramente pontual, como se pode observar no gráfico seguinte, em que as percentagens referidas são recorrentes ao longo dos cinco anos nele representados (e assim continuaria a ser se recuássemos mais).



Gráfico 4



Fonte: Central de Balanços do Banco de Portugal

Acontece que não existe, de facto, um mecanismo efectivo que impeça a subsistência prolongada deste tipo de situações. Um dos mecanismos legais que poderia prevenir a situação descrita é o art.º 35º do Código das Sociedades Comerciais, que prevê a obrigatoriedade de convocar a Assembleia-Geral de uma sociedade, logo que esta que tenha perdido metade do capital social, submetendo aos sócios as alternativas de (i) reforço do capital social, (ii) redução do capital social para valor não inferior ao capital próprio da sociedade ou (iii) dissolução da sociedade. O que, aparentemente, impediria a situação de resultados e/ou capital prolongadamente negativos. O problema é que, na presente formulação, não estabelece qualquer consequência para o caso de a Assembleia-Geral da sociedade não tomar qualquer das três decisões previstas, retirando-lhe assim qualquer eficácia.

Esta questão foi tratada em 2002 pelo Decreto-Lei 162/2002 (aprovado pelo Governo de Durão Barroso), que previa que caso nenhuma daquelas deliberações fosse tomada durante os dois exercícios seguintes, a empresa entraria automaticamente em dissolução (previa-se ainda um período de transição de três anos, para que as empresas se pudessem adaptar ao novo regime). No entanto, esta formulação viria a ser revogada logo no governo seguinte, retirando de novo a consequência da inacção e conduzindo à situação a que hoje assistimos, com uma elevada percentagem de empresas com resultados recorrentemente negativos e, por consequência disso, descapitalizadas, em casos limite com capitais próprios negativos.

As virtudes de um mecanismo do tipo do referido, no caso das empresas com prejuízos reiterados,

são evidentes, obrigando as empresas a manter níveis de capitalização adequados ou então a sair do mercado, seja por dissolução, seja por fusão ou aquisição por outras empresas. O que teria um efeito virtuoso sobre a concorrência e sobre a produtividade, funcionando ainda como mecanismo preventivo da insolvência.

Um artigo 35º nos termos que defendemos deveria ser conjugado com uma mudança da filosofia do IRC, de modo que, por uma vez, tendesse para a eliminação da penalização fiscal do capital face à dívida das sociedades.<sup>3</sup> Exigiria também a criação de mecanismos de capitalização das empresas que, estando em situações de desequilíbrio financeiro, apresentem bons indicadores operacionais e económicos. Isto representaria uma mudança radical da recuperação de créditos, designadamente por parte dos bancos. Trata-se da recuperação dos créditos preferencialmente pela via da recuperação das empresas, accionando mecanismos de reestruturação e recapitalização ou então de fusão/aquisição das empresas que tenham valia económica, mas que se desequilibraram financeiramente, muitas vezes por simples erros de estruturação de capitais e financiamento. Essas operações poderiam ser conduzidas por empresas especializadas na recuperação de créditos, que os adquirissem aos credores pelo seu valor real e depois os recuperassem pela via da recuperação das empresas devedoras. Este tipo de empresas não existe no nosso mercado, conhecendo-se na prática apenas o caso da Finangeste, que nasceu nos anos setenta ligada ao Banco de Portugal e cujo objecto era precisamente a aquisição e recuperação de créditos em dificuldade detidos pelos bancos. A via preconizada permitiria simultaneamente libertar a área da justiça de muitos problemas de recuperação de dívidas e insolvência e, ao mesmo tempo, recuperar e dar nova vida a empresas que tenham qualidade para continuar a contribuir eficientemente para a produção nacional. E permitiria também evitar uma conhecida e surpreendente fonte de bloqueio dos processos judiciais de insolvência e recuperação de empresas: as posições frequentemente não articuladas de credores públicos, particularmente do Estado (em geral via Autoridade Tributária) e da Segurança Social, que muitas vezes constituem obstáculos aos acordos de credores. Caso pudessem alienar os seus créditos pelo respectivo valor real – obviamente calculado com consideração dos privilégios creditórios – seria também eliminada essa fonte de bloqueio.

Já em 2003, o Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia (Ministério da Economia, 2002), aprovado pelo XV Governo constitucional previa, entre as suas medidas: *a criação de mecanismos e instrumentos que tornem mais eficazes e expeditos os processos de recuperação de créditos do Estado e da Segurança*

---

<sup>3</sup> Como preconizado em Carlos Alves e Carlos Tavares, SEDES (2024).

*Social sobre empresas, eliminando, também por essa via, as distorções de concorrência e utilizando esse processo na promoção de acções de reestruturação de empresas economicamente saudáveis.* Para isso, seria lançado *um veículo empresarial que possa adquirir créditos do Estado e da Segurança Social sobre empresas, que promova a sua recuperação sistemática e articulada com acções de reequilíbrio financeiro das empresas devedoras.* (fim de citação). Como muitas outras medidas previstas naquele Programa, a orientação estabelecida não foi seguida pelos governos que se seguiram, mantendo assim surpreendente actualidade mais de duas décadas passadas.

No que respeita aos créditos bancários, foi diferente a via que foi seguida depois da grande crise financeira e perante os objectivos, fixados pelo regulador, de redução muito rápida dos elevados montantes de crédito bancário em incumprimento. Privilegiou-se, em geral, a venda por grosso de carteiras de crédito vencido, frequentemente com fortes descontos sobre o valor nominal. Os compradores foram quase sempre grandes operadores internacionais dedicados ao negócio da recuperação de créditos, as mais das vezes não pela recuperação das empresas, mas pela via da execução judicial das dívidas, tudo resultando na sobrecarga do sistema judicial - com o acréscimo de tempo nas acções que inevitavelmente tenham de passar por ele - e na destruição de valor para a economia.

### **3. EXECUÇÃO DE CONTRATOS**

A eficiência dos processos de execução de dívidas e outros direitos constituídos é um atributo essencial para a vida das empresas, evitando que se crie, também por esta via, um custo de contexto que é especialmente valorizado pelos investidores. Por isso, de novo durante o XV Governo constitucional, este tema foi incluído no âmbito da Reforma Económica que estava em curso.<sup>4</sup> A reforma da acção executiva aprovada em 2003 consagrava um conjunto de alterações dirigidas à simplificação e à redução da componente judicial dos processos - incluindo já o princípio da tramitação electrónica - e um papel central atribuído ao “Solicitador de Execução”. A verdade é que estas alterações não conseguiram uma redução da duração média dos processos que, sendo de 27 meses em 2003, subiu para os 38 meses em 2007.

Passados apenas cinco anos, em 2008, foi aprovada nova reforma da acção executiva, com objectivos semelhantes aos que haviam motivado a mudança legislativa de 2003:

---

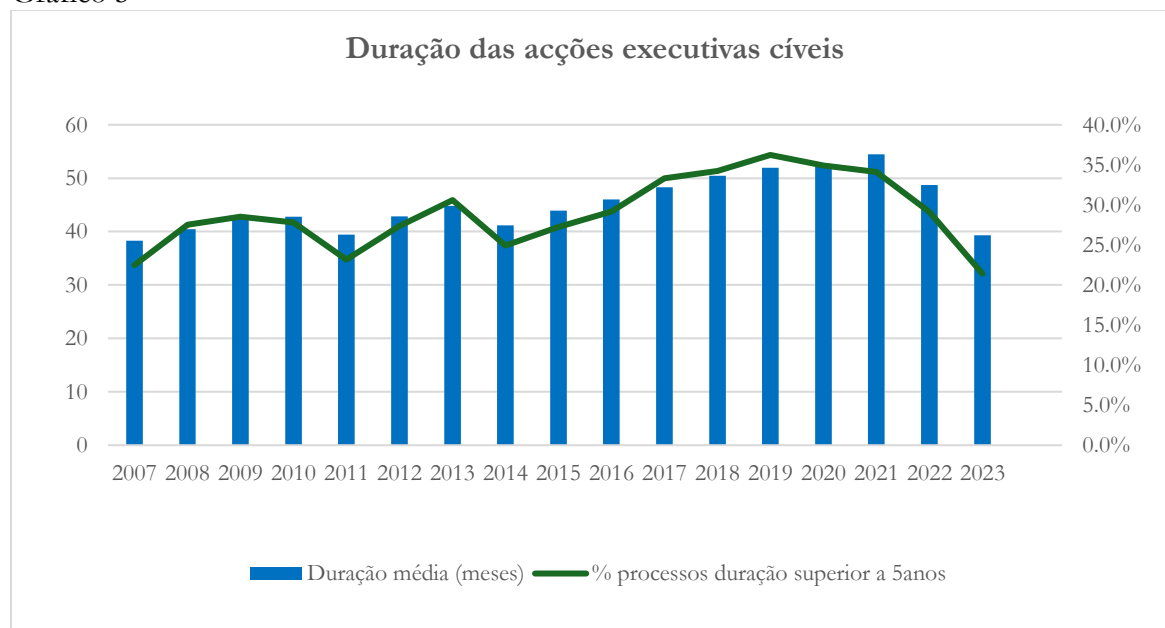
<sup>4</sup> Ver “A Reforma Económica em Portugal, Ministério da Economia, 2003.

(i) simplificar e desburocratizar; (ii) promover a eficácia das execuções; (iii) evitar acções judiciais desnecessárias. A nova reforma abria o papel desempenhado pelos solicitadores de execução aos advogados, ficando ambos sob a égide da figura do Agente de Execução. Reforçava-se ainda a tramitação electrónica dos processos e incluía-se a via da arbitragem no âmbito da acção executiva. Finalmente, criava-se a Comissão para a Eficácia das Execuções, cujo objecto era a supervisão da actividade dos Agentes de Execução e a “implementação da reforma da acção executiva”.

A verdade é que, de novo, a duração média dos processos não só não se reduziu, como aumentou dos cerca de 40 meses em 2008 para 45 meses em 2013, ao mesmo tempo que a percentagem de processos com duração superior a 5 anos passava, no mesmo período, de 27,5% para cerca de 31% (gráfico 4).

Por isso, em 2013, novo quadro legal foi aprovado, com objectivos e meios semelhantes. E depois disso, vários ajustamentos foram introduzidos através de novas Portarias publicadas em 2014, 2015 e 2018<sup>5</sup>. Como pode ser observado no gráfico 4, após uma redução inicial, a duração média dos processos voltou a aumentar até um máximo de 54 meses em 2021, ano em que a percentagem de processos com duração superior a cinco anos era ainda de 34%.

Gráfico 5



Fonte: Direcção Geral de Política de Justiça

<sup>5</sup> Portarias 282/2013, 233/2014, 349/2015 e 267/2018.

Nos anos de 2022 e 2023 os indicadores que estamos a analisar conheceram redução substancial, situando-se a duração média nos 39 meses, valor semelhante ao observado em 2007/2008 e ainda superior aos 27 meses de 2003. E cerca de 21% dos processos findos tinham duração superior a cinco anos.<sup>6</sup> Ou seja, várias alterações legislativas depois, não voltámos sequer ao ponto de partida e os agentes económicos continuam a ter de contar com uma espera média de mais de três anos – e em 20% dos casos mais de cinco anos – para ver decidido um processo de simples execução dos seus direitos. É justo dizer que o número de pendências de acções cíveis diminuiu drasticamente desde o máximo de mais de 1,25 milhões em 2012 para cerca de 347 mil no final de 2023, sendo o mais baixo desde 1988. Se este é um indicador inegavelmente positivo – embora ajudado pela redução do número de novos processos –, ele não afasta o problema real da inaceitavelmente elevada duração média das acções existentes, ainda que em menor número.

A situação comparada na área da eficácia da execução de contratos não coloca Portugal em boa posição. Se olharmos para o indicador do Banco Mundial (Banco Mundial, 2024), que classifica os países segundo o tempo de *enforcement* dos contratos, representado no Gráfico 6 para países europeus de diferentes características e dimensão, concluímos que o nosso país recebe uma nota baixa (cerca de 48%), apenas superando, neste conjunto, a Itália.<sup>7</sup> De resto, países de dimensão semelhante como a Áustria, a Dinamarca, os Países Baixos ou a Suécia têm classificações na ordem dos 70%, o mesmo acontecendo com a Espanha, um concorrente directo pelo investimento estrangeiro. Outros dois concorrentes por esse investimento, a Irlanda e a República Checa, embora num patamar inferior ao grupo dos melhores, recebem ainda avaliação superior à do nosso país e positiva.

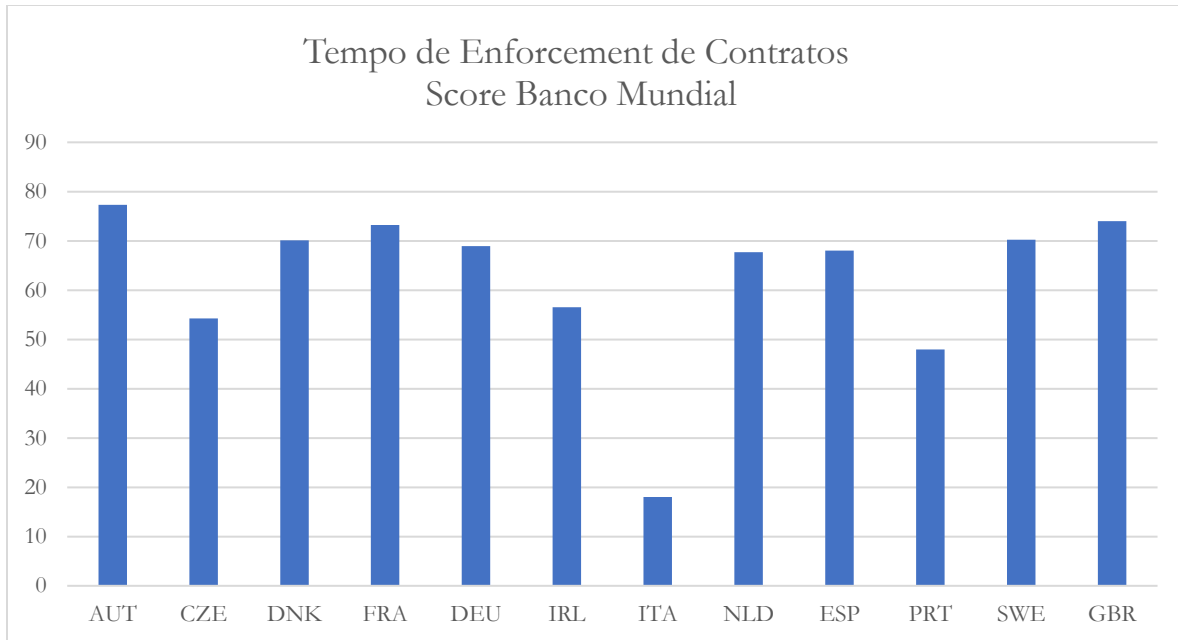
O tempo total de execução dos contratos resulta do que é consumido pela tomada de decisão em julgamento, mas também do tempo que leva a execução das decisões judiciais. De acordo com o correspondente indicador do Banco Mundial e para o mesmo conjunto de países (Gráfico 7), Portugal surge de novo numa posição desfavorável, consumindo em média 180 dias para simplesmente executar uma decisão judicial, enquanto para os casos mais favoráveis, Países Baixos e Reino Unido, são apontados valores da ordem dos 60 dias, sendo o valor mais frequente de 90 dias. Neste caso, a Espanha e a República Checa estão no mesmo patamar de Portugal, surgindo a Itália de novo na pior situação.

---

<sup>6</sup> A percentagem de processos com mais de 5 anos nos processos pendentes será bastante superior.

<sup>7</sup> Os valores do indicador representam a percentagem face ao melhor desempenho, variando, pois, entre 0 e 100%.

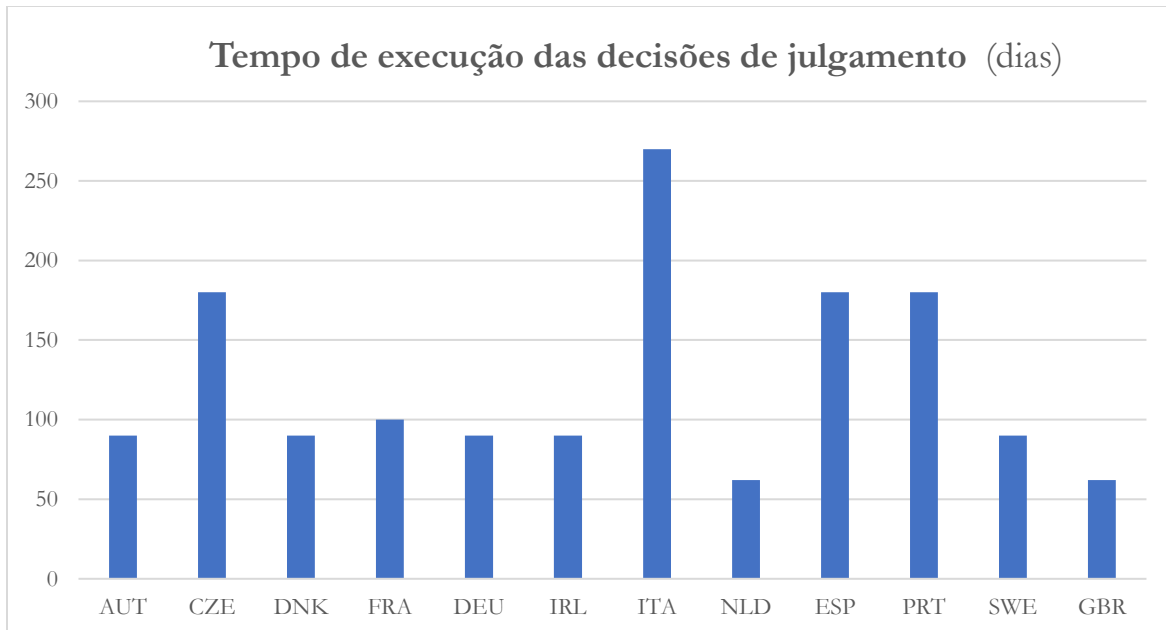
Gráfico 6



Fonte: Banco Mundial

Este indicador mostra bem que, mediante simples mudanças de organização e de procedimentos com adoção das melhores práticas internacionais, os prazos de execução dos contratos poderiam ser encurtados em 120 dias. Acresce que estamos a falar de médias, não se reflectindo aqui os valores mais elevados que poderemos encontrar.

Gráfico 7



Fonte: Banco Mundial

A maior ou menor facilidade de execução de uma dívida é um atributo também bastante valorizado pelos investidores quando procuram um destino de investimento. Ora, os indicadores anteriores mostram que esses processos em Portugal são vistos como ineficientes. O Banco Mundial aponta mesmo a morosidade dos tribunais em Portugal como um dos principais entraves à eficiência económica. As informações disponíveis mostram que em países como Alemanha, a Dinamarca, a Suécia e Países Baixos, os processos são mais ágeis, com tempos médios mais curtos, possuindo esses países sistemas bem organizados e informatizados. Já em Espanha ou em França, os tempos estão mais próximos dos observados entre nós, embora, ainda assim, geralmente inferiores. Tratando-se de sistemas jurídicos semelhantes, as razões para as diferenças observadas devem ser encontradas mais em questões de organização e de processos do que legais ou regulamentares (embora também haja certamente progressos a fazer neste domínio). O Reino Unido consegue ter processos caracterizados pela agilidade, com base num sistema jurídico eficaz e no recurso a alternativas como a mediação e arbitragem, soluções também usadas com frequência nos países da União Europeia com maior agilidade.

O Relatório sobre o Estado de Direito de 2024, elaborado pela Comissão Europeia, (Comissão Europeia, 2024) coloca Portugal numa posição desfavorável em termos de eficiência judicial, especialmente no tempo de resolução de litígios comerciais e cíveis. Países como Alemanha, Países Baixos e Suécia lideram nos índices de eficiência devido aos factores já assinalados: digitalização e melhores práticas de gestão judicial. Apesar das modestas melhorias já assinaladas, o relatório sublinha que “Portugal continua sob a supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa devido à duração excessiva dos processos nos tribunais cíveis e administrativos”.

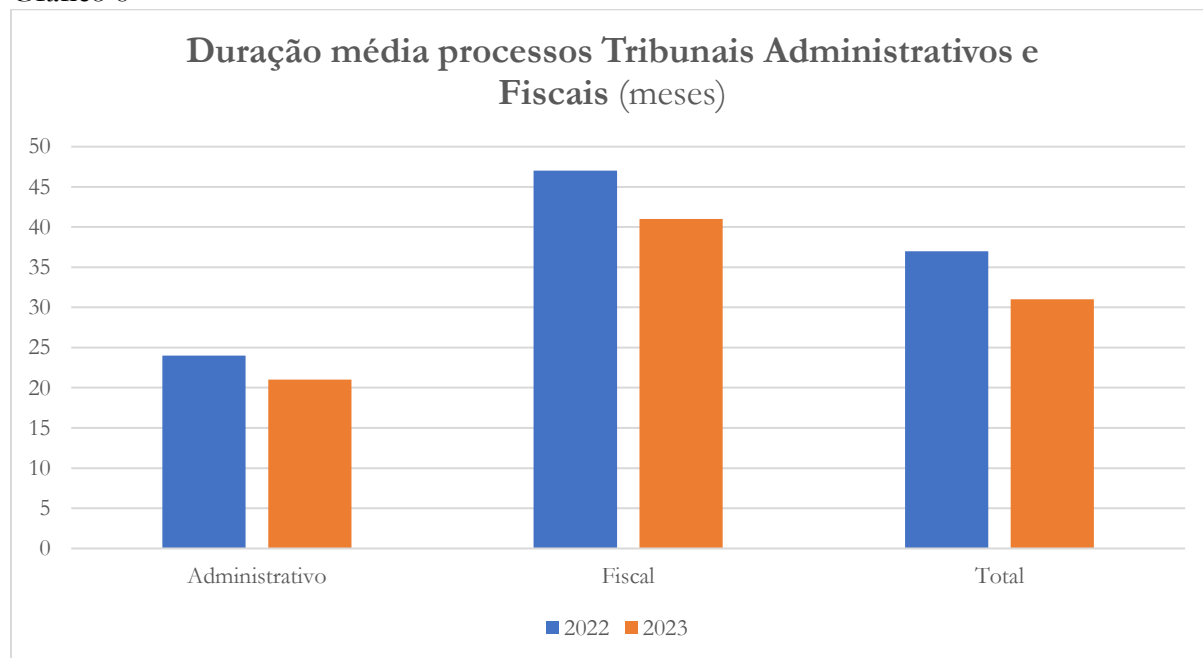
A situação tem implicações muito negativas quer do ponto de vista da imagem externa do país como destino potencial de investimento, quer nas condições efectivas de desenvolvimento da actividade das empresas. Citando de novo o relatório da Comissão Europeia, “(...) a eficiência do sistema judicial é uma condição necessária para a protecção dos direitos de todas as pessoas, a segurança jurídica e a confiança do público no Estado de direito”. Ao mesmo tempo, os problemas de eficiência assinalados acarretam custos elevados quer directamente relacionados com os processos judiciais, quer, sobretudo de tempo. O ritmo das actividades económicas não é compatível com tempos de 3 ou 4 anos para conseguir simplesmente receber um crédito ou fazer executar um contrato.

#### 4. TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

Os Tribunais Administrativos e Fiscais são um fórum muito importante para garantir uma relação justa entre os agentes económicos (indivíduos ou empresas) e a administração pública em geral e a administração fiscal em particular. A previsibilidade e o encurtamento do tempo necessário para dirimir eventuais divergências e do sentido provável das decisões são, por isso, requisitos do bom desenrolar das actividades económicas, da não imposição de custos anormais pela Administração e de não perturbação da sua concorrência.

A verdade é que, apesar da melhoria observada em 2023, um simples processo administrativo ainda consumia em média 21 meses, sendo de 41 meses o tempo médio necessário para concluir um processo fiscal (ver Gráfico 8). Ou seja, prazos (médios!) que se aproximam dos dois e dos quatro anos para processos com mera natureza administrativa parecem certamente exagerados e incompatíveis com o normal ritmo das actividades económicas.

Gráfico 8



Fonte: Direcção Geral de Política de Justiça

O número total de processos pendentes nos Tribunais Administrativos e Fiscais era, em finais de 2023, cerca de 50 000. A Direcção Geral de Política de Justiça publica um indicador designado *disposition*



*time*, que corresponde ao tempo que seria necessário para concluir os processos pendentes no fim de determinado período com o ritmo de trabalho realizado nesse período. Este indicador situava-se no final de 2023 em 511 dias para os processos administrativos e em 711 dias para os processos fiscais. Apesar da significativa redução deste indicador (em 2015 os valores eram respectivamente de 915 e 1025 dias), os valores de 2023 continuam a representar um “stock” de processos não decididos muito elevado.

Recorrendo, de novo, ao Relatório sobre o Estado de Direito da Comissão Europeia, nele é recordado que “O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «prosseguisse esforços para [...] melhorar a [...] eficiência [do sistema judicial], em especial dos tribunais administrativos e fiscais”. E o mesmo relatório, depois de reconhecer que o tempo de resolução dos processos nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância tem vindo a diminuir desde 2020, embora permanecendo comparativamente elevado, “em instâncias superiores, o tempo de resolução continua a ser um dos mais elevados da UE, sendo necessários mais de 1 000 dias para resolver um processo em segunda instância”.

Como é fácil de concluir, os tempos referidos – que são médios e, portanto, têm implícitos casos que os podem exceder significativamente – não são aceitáveis, sobretudo num domínio em que o que está em causa é essencialmente dirimir um conflito entre cidadãos ou empresas e a Administração Pública, em que esta se encontra normalmente em posição de vantagem.

Este conjunto de circunstâncias representa um importante custo de contexto para empresas e empresários que querem ter a sua actividade no nosso País e constitui um forte contra-argumento para a atracção do bom investimento.

## **5. OS CAMINHOS DA MUDANÇA**

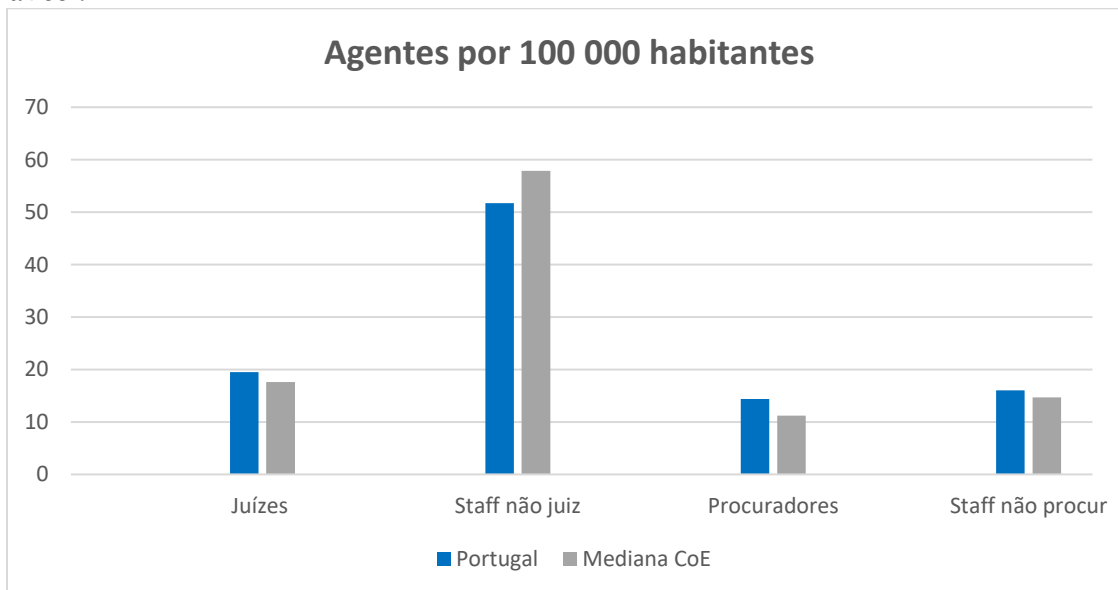
O diagnóstico – essencialmente sintomático – que foi apresentado em relação a três das cinco áreas que seleccionámos no âmbito da chamada “Justiça Económica” acaba por ter implícitas muitas das soluções, que são também comuns a outros domínios do sistema judicial português. Essas soluções não passam necessariamente por grandes reformas legislativas que levam tempo a conceber, a aprovar e a executar, mas frequentemente por mudanças de organização e dos processos, bem como pela formação dos agentes de justiça envolvidos. O que se tem passado quer com os processos de

insolvência quer com a acção executiva é bem a demonstração de que fazer uma lei não é sinónimo de fazer uma reforma. Se não houver uma Administração Pública com organização, processos e competências para aplicar as leis que são produzidas, o mais provável é que a lei não produza os efeitos pretendidos e dê origem a novas leis e regulamentos para tentar resolver o problema. A sucessão de iniciativas legais e regulamentares sobre a acção executiva é uma boa ilustração deste tipo de situações. A própria digitalização só produzirá os efeitos positivos potenciais caso seja precedida de uma mudança dos processos a que é aplicada. Caso contrário, corre o risco de simplesmente transformar burocracia empapelada em burocracia digitalizada.

A verdade é que os problemas de identificados no sistema judicial em geral não parecem decorrer tanto da habitualmente referida falta de meios (pelo menos em quantidade), mas da administração e gestão do sistema, incluindo a formação especializada dos diversos agentes da justiça e a utilização do potencial de ganhos de eficiência proporcionado pelo progresso tecnológico.

O relatório de 2024 sobre a eficácia dos sistemas judiciais da CEPJ Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ 2024) apresenta alguns indicadores que fundamentam esta conclusão e que podem ser observados no Gráfico 9.

Gráfico 9

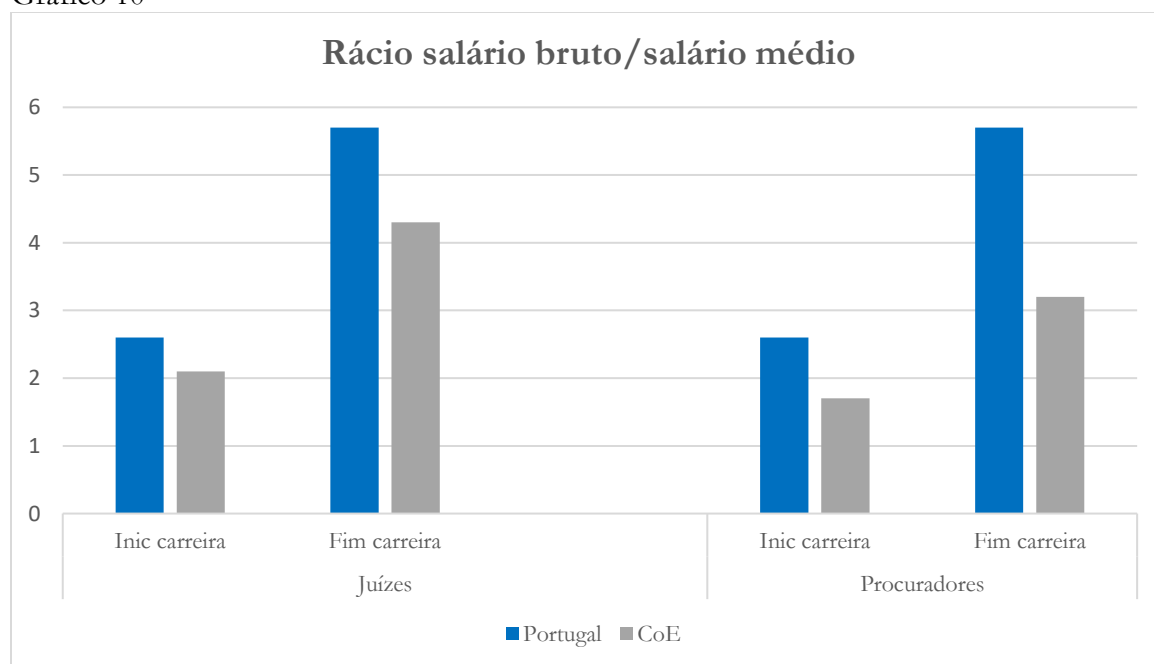


Fonte: CEPEJ

O número de juizes e procuradores por 100 000 habitantes situa-se acima da mediana dos países que integram o Conselho da Europa (CoE), sendo as dimensões dos *staff* constituídos por não juizes e não procuradores próximas da mediana (embora com algum défice no caso do apoio aos juizes).

Já o número de advogados por 100 000 habitantes (não representado no gráfico por razões de escala) é, em Portugal, mais do dobro da mediana dos países do universo considerado: 338.5 em Portugal contra uma mediana de 155.5 nos países do CoE.

Gráfico 10



Fonte: CEPEJ

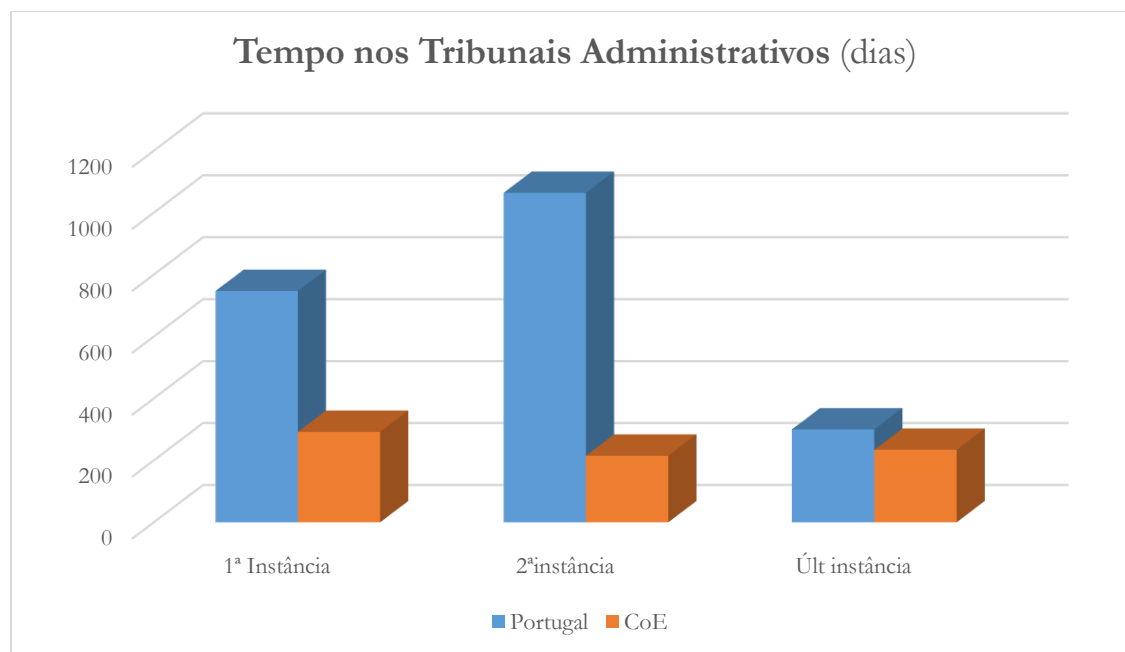
Também as remunerações relativas dos principais agentes da justiça comparam bem com as medianas europeias, como podemos observar no gráfico seguinte: as remunerações de juizes e procuradores em Portugal representam múltiplos semelhantes face ao salário médio e superiores às medianas europeias quer no início quer no final da carreira.

Finalmente, o número de tribunais (especializados e não especializados) por 100 000 habitantes é em Portugal cerca do dobro da mediana europeia (3,12 contra 1,58).

Apesar destas relações entre os meios disponíveis e a respectiva remuneração, os níveis de eficiência, em particular nos tribunais administrativos são muito inferiores no nosso país (gráfico 11). Os tempos

médios, sobretudo nas primeira e segunda instâncias são muito superiores, sendo a respectiva soma de 2111 dias (quase 6 anos) contra 741 dias na mediana dos países do CoE.

Gráfico 11



Fonte: CEPEJ

Pelo que foi referido, as iniciativas legislativas e regulamentares devem limitar-se às estritamente necessárias à mudança da organização das instituições envolvidas e à simplificação dos procedimentos, com clara definição de responsabilidades e fixação de prazos que não possam ser ultrapassados senão por razões absolutamente excepcionais e não antecipáveis. Serão também necessárias a especialização e a formação dos agentes de justiça envolvidos, incluindo Agentes de Execução, Administradores Judiciais, Advogados, Magistrados do Ministério Público e Juízes. Dada a especificidade de muitas das matérias em apreço, justifica-se adicionalmente a existência de corpos de peritos que possam apoiar tecnicamente os agentes de justiça envolvidos nos processos do foro da justiça económica. No limite, poderia ser ponderado o alargamento do acesso à carreira da magistratura por licenciados em áreas específicas compatíveis com a especialização dos tribunais por onde passa a “justiça económica”.

A eficiência do tipo de processos de que estamos a falar exige ainda apoio administrativo bem preparado e eficiente. Trata-se, afinal, de ter equipas multidisciplinares, capazes de lidar com as diversas vertentes dos processos e com domínio das matérias em causa.

Será também recomendável que sejam eliminados todos os incentivos perversos ao prolongamento desnecessário dos processos, designadamente através dos mecanismos de retribuição dos agentes envolvidos nos diversos tipos de processos (em particular, Administradores Judiciais e Agentes de Execução).

É ainda fundamental que em processos de execução ou de insolvência haja uma posição articulada e tempestiva das entidades públicas detentoras de créditos, nomeadamente, o Estado e a Segurança Social).

No que respeita à legislação, deverão ser privilegiadas as medidas de carácter preventivo, como é o caso da formulação consequente do art.º 35º do Código das Sociedades Comerciais, a par de medidas que evitem o excesso de garantias formais neste tipo de processos e o recurso indevido a expedientes dilatatórios.

Mas para além dos necessários ganhos de eficácia nos processos que envolvem instâncias judiciais, é desejável que uma parte significativa possa ser objecto de resolução por vias não judiciais, sejam os acordos extrajudiciais, a arbitragem ou mecanismos de recuperação de créditos pela via preventiva da reestruturação e recapitalização de empresas, nos termos já referidos neste texto.

Tivemos um exemplo de mudança legislativa dirigida, pragmática e bem sucedida: a privatização dos notários, realizada também pelo XV Governo. Os resultados são visíveis, por exemplo no facto de o tempo médio para registar a propriedade ser de 10 dias, bem inferior ao observado em diversos países da União Europeia, sem perda da segurança dos respectivos actos.

O facto de não nos termos referido explicitamente, até agora, às duas últimas áreas que foram elencadas como integrando o conceito de “Justiça Económica” não significa que elas sejam menos importantes, bem pelo contrário. Em particular, as questões ligadas ao crime económico e financeiro, com destaque para a corrupção e o tráfico de influências, para além da censura social que merecem, constituem factores de forte perturbação do ambiente de negócios e de distorção da concorrência. Como é conhecido, tudo o que foi dito em matéria de complexidade de procedimentos e de duração dos processos resulta fortemente amplificado na área do crime económico e financeiro. Mas, também

aqui, advogamos, no imediato, uma via de soluções pragmáticas e cirúrgicas, por oposição a uma grande reforma que obrigue a uma mudança radical do sistema existente, certamente difícil de aprovar num prazo razoável nas presentes condições políticas. Salvaguardadas as devidas distâncias relativamente aos processos de natureza não criminal tratados nos pontos anteriores, muitas das soluções aventadas são conceptualmente válidas no domínio do crime económico e financeiro. Também aqui, entendemos que elas passam por (i) uma organização mais eficiente dos Tribunais, com a sua segmentação/especialização de acordo com um elenco de sub-categorias do crime económico e financeiro; (ii) uma reorganização do Ministério Público que garanta a colegialidade das decisões, a especialização dos magistrados e a existência de estruturas de apoio técnico e auditoria de processos e sistemas de informação adequados; (iii) a formação específica e aprofundada - inicial e contínua – dos agentes da magistratura (Judicial e do Ministério Público) que intervenham na área do crime económico e financeiro; (iv) uma orientação legal clara sobre o conteúdo e a forma dos processos, de forma a evitar o seu dimensionamento excessivo, frequentemente com o simples objectivo de prevenir vícios de forma.

Há ainda um conjunto de outros potenciais ajustamentos que são válidos para melhorar a eficiência e a eficácia dos processos criminais em geral e que, por isso, não desenvolvemos neste trabalho mais específico.

A criação do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão foi um desenvolvimento positivo no sentido da segmentação e da especialização dos tribunais, com reflexos nos tempos e, em geral, na qualidade das decisões. Este Tribunal trata matérias essenciais para o bom funcionamento da Economia, com especial destaque para a regulação da Concorrência e a Supervisão Financeira. O encaminhamento dos recursos das decisões dos reguladores independentes para este Tribunal especializado constitui uma solução bastante superior à anterior, em que esses recursos, apesar de respeitarem a entidades administrativas, eram encaminhados para os Tribunais de Pequena Instância Criminal.

No entanto, não basta segmentar e especializar os tribunais. Isso só produzirá todos os efeitos desejados se também os magistrados que neles intervêm tiverem formação adequada e especializada e dispuserem de serviços de apoio técnico, administrativo e de sistemas de informação que permitam maximizar a eficiência processual e a qualidade das decisões tomadas.

Ao fim e ao cabo, as soluções para uma melhor “Justiça Económica” não diferem substancialmente nas suas diversas vertentes. Apenas será necessário aplicá-las com determinação, pragmatismo e bom senso.

## **6. SÍNTESE CONCLUSIVA**

O bom funcionamento da justiça, nas suas diversas vertentes constitui um elemento essencial do ambiente de negócios de um país que pretenda ter elevados níveis de produtividade e ser um destino competitivo do bom investimento produtivo. Algumas dessas vertentes são especialmente relevantes para as condições em que se desenvolve a actividade empresarial. Para um investidor ou um empresário é muito importante ter previsibilidade sobre o que acontece - e quando acontece - quando as suas empresas não são bem sucedidas e precisam de recorrer a um processo de recuperação e, no limite, de insolvência; quanto custa e quanto tempo dura um processo de recuperação dos seus créditos sobre terceiros ou fazer executar um contrato celebrado; ou ainda, de quanto tempo precisarão para dirimir um conflito com a Administração Pública, em especial a Administração Fiscal. Como é também essencial saber se o sistema judicial é suficientemente eficiente para evitar situações de distorção da concorrência, seja pela via da informalidade, seja pela permanência prolongada no mercado de empresas em incumprimento das obrigações legais e contratuais, seja, finalmente, mas não menos importante, pela tolerância de facto da corrupção e do tráfico de influências.

Os indicadores disponíveis mostram que estamos bastante longe dos níveis de eficiência desejáveis e de muitos dos nossos parceiros europeus. Por isso se defende a premência de uma reforma da que se convencionou chamar “justiça económica” e que engloba as áreas acima assinaladas. Essa reforma deve, todavia, ter um carácter pragmático, evitando entrar em profundas alterações do quadro legal existente que, em muitos casos, não será a causa das ineficiências reveladas. A reforma pragmática deverá partir da identificação clara dos factores de bloqueio dos diversos tipos de processos, bem como das melhores práticas observadas noutros mercados e das soluções que se têm revelado mais eficientes. Sendo a digitalização uma via inevitável para os ganhos de eficiência, ela só terá os resultados desejados se for acompanhada de uma reformulação dos processos e procedimentos, bem como de uma reorganização dos serviços de administração da justiça. Fundamental será também a formação específica dos agentes judiciais que intervêm neste tipo de processos, bem como a introdução da possibilidade de criação de equipas multidisciplinares que possibilitem a intervenção de agentes com

formação económica. E, no final, uma coisa tão simples como a imposição de prazos vinculativos para a realização dos diversos actos e diligências. Com estas condições reunidas, as alterações legais poderiam ter uma natureza quase cirúrgica – algumas sugeridas ao longo deste texto -, orientadas para a simplificação dos procedimentos e para a eliminação das oportunidades de benefício dos infractores.

Parece razoável admitir que uma reforma com os objectivos e as características que foram traçados teria todas as condições para ser objecto de um consenso alargado na sociedade portuguesa. O que não podemos é continuar a ser apontados como um país que, para além de penalizar fiscalmente o trabalho, o investimento e a poupança, também impõe custos anormais às empresas através da ineficiência das instituições da justiça aplicada às actividades económicas.



## Referências

- Banco de Portugal – Indicadores da Central de Balanços, 2024
- Banco Mundial – Data Extract from Doing Business, 2024
- Banco Mundial – Principles for Insolvency and Creditor/Debtor Rights Systems, 2015
- Carlos Alves – Os custos de contexto que oneram as empresas portuguesas, apresentação à 3ª Conferência do Fórum Produtividade e Inovação, Fundação AEP e SEDES, 2023
- Carlos Alves e Carlos Tavares – Por uma Verdadeira Reforma Fiscal, SEDES 2024
- Carlos Tavares e Sara Monteiro – Um Caminho para Portugal, Vida Económica, 2023
- Carlos Tavares – Concorrência e Competitividade, Policy Paper SEDES, 2024
- CEPEJ (Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça) – European Judicial Systems: CEPJ Evaluation Report, 2024
- Christophe André and Lilas Demmou - Enhancing Insolvency Frameworks to Support Economic Renewal - OECD Economics Department Working Papers No. 1738, 2022
- Comissão Europeia – 2024 Rule of Law Report, Commission Staff Working Document, 2024
- Deloitte Legal – A Guide to Pre-Insolvency and Insolvency Systems across Europe, 2023
- European Commission - Early restructuring and a second chance for entrepreneurs - A modern and streamlined approach to business insolvency, Directorate-General for Justice and Consumers, 2019
- Ministério da Economia – A Reforma Económica em Portugal, 2003
- Ministério da Economia – Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia, 2002
- Ministério da Justiça – Estatísticas da Justiça, Direcção Geral da Política de Justiça, 2024
- Ministério da Justiça – Destaque Estatístico Trimestral, Direcção Geral Política de Justiça, 2024
- Paula Meira Lourenço – Processo Executivo, FDL, 2017

20

Sobre

**A SEDES**

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

25