



PARECER

Assunto: Proposta de Lei intitulada "Aprovação do Código Tributário"

Atendendo à decisão da 3.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que, em aditamento às consultas prévias promovidas pelo Governo da RAEM, entendeu ser de ouvir novamente a população e as Associações sobre a mencionada proposta de lei, a AAM promoveu a divulgação do texto legal em apreciação, acompanhado da sua correspondente nota justificativa, por forma a recepcionar e coligir o mais amplo parecer dos seus associados e da AAM, correspondendo o texto que ora se remete ao parecer final devidamente sancionado em reunião da Direcção datada de 9 de Março de 2022.

Assim:

1. Na sequência das duas consultas públicas levadas a cabo pelo governo, já a AAM se havia pronunciado, expressando fundadas dúvidas sobre a opção legislativa em curso designadamente quanto à extensão da proposta de lei.

Com efeito, não se pode perder de vista que este impulso legislativo tem a sua génese na necessidade há muito sentida de se actualizar as normas vertidas no *Código das Execuções Fiscais* ("CEF"), aprovado pelo Decreto n.º 38088, de 12 de Dezembro de 1950, não só pela sua manifesta vetustez mas também e em especial pela qualificação que este veio a merecer sobejas vezes pelos tribunais de Macau que pugnaram, em síntese, por que as normas de tal Código se poderiam aplicar transitoriamente em Macau mas que, em cada caso concreto, essa aplicação deveria ser avaliada à luz da Lei da Reunificação, e dos princípios da não ofensa da soberania da República Popular da China, da não violação da Lei Básica de Macau e, finalmente, da não violação de normas legais produzidas pelos órgãos de governo próprio da Região.

Ou seja, após 20.12.199, passou o CEF a integrar a condição de legislação não vigente em Macau mas transitoriamente aplicável até ser produzida nova legislação pelos órgãos de governo próprio da Região.

Acontece, porém, que a actual proposta de lei para um Código Tributário extravasou em muito o processo de execução fiscal que se pretendia modernizar para passar a ter uma dimensão que atropela e se sobrepõe aos actuais regulamentos tributários cedulares, apesar de destes não decorrerem quaisquer dúvidas de interpretação ou de aplicação pelos operadores do direito justificativas de tal opção legislativa, designadamente em matéria de garantias graciosas e contenciosas dos contribuintes ou dos procedimentos e processos inerentes a todas essas garantias.

Neste sentido, julga-se que a aprovação de um Código com a actual estrutura não prossegue o propósito de transparência do regime tributário da RAEM que a boa codificação de leis não pode perder de vista, antes constituindo um texto que, desnecessariamente, introduz um factor de enorme perturbação na

aplicação dos impostos cedulares, que passarão a estar sujeitos a uma dupla verificação das suas normas e da sua compaginação com um novo código.

Por isso mesmo se reitera que a actual proposta de lei se deveria limitar ao processo de execução fiscal, sem embargo de novas iniciativas legislativas que pudessem modernizar outras áreas dos impostos na RAEM, a exemplo do que tem sido feito, designadamente com o Imposto do Selo e o Imposto Complementar de Rendimentos, pese embora as reticências que se suscitam quanto à bondade de algumas das opções legislativas.

2. Por outro lado, a Nota Justificativa junta à proposta de lei é demasiado sucinta para que se logre apreender os motivos que terão levado o legislador da proposta de lei a enveredar por esta vastidão supérflua de normas porquanto pouco mais dela se retira que uma síntese da sistemática adoptada no Código Tributário quanto aos seus Títulos e uma breve explanação sobre os mesmos.

Numa situação normal, seria possível que esta metodologia tivesse cabimento já que, por natureza, o processo de codificação de leis implica uma explicação completa sobre todas opções legislativas em concreto, especialmente quando ainda subsistem várias e importantes franjas de legislação avulsa que irão permanecer no ordenamento jurídico da RAEM e que deverão ser devidamente aplicadas sem ofensa do Código que vier a ser aprovado.

Contudo, esta está longe de ser uma situação dita normal. A lei de aprovação do Código Tributário contém disposições extremamente relevantes com impacto imediato nos regulamentos tributários cedulares, sem que se logre entender quais os motivos que terão levado a produzir uma semelhante mescla de direito adjectivo e substantivo num Código que, em rigor, se deveria ater a matéria

procedimental e processual que se encontrasse desactualizada pela já referida vetustez do CEF.

Ademais, são por esta via introduzidos mecanismos de direito substantivo internacional, mormente em matéria do conceito de residência fiscal e da existência de representantes fiscais que introduzem todo um leque de obrigações fiscais absolutamente desnecessárias numa Região como Macau, mais não seja pela simplicidade e baixa tributação a que se reportam os artigos 106.º e 110.º da Lei Básica.

Acresce que o Código Tributário proposto, ao passar a conter normas sobre a avaliação do rendimento colectável dos contribuintes pela aplicação de métodos directos e indirectos, estes últimos com métodos presuntivos ou indiciários da mais vasta proveniência, faz perigar a certeza jurídica que as normas cedulares providenciam neste momento, mesmo em casos em que a contabilidade se encontrar regularmente organizada com recurso às normas de contabilidade e auditoria, tudo conforme os artigos 105.º e seguintes da proposta de Código Tributário.

Nesta fase, tão pouco é aceitável que num Código que aparentemente é alegadamente moderno e progressista, o legislador tenha optado por prever em favor dos cofres da Região a cobrança de juros compensatórios, juros de mora e 3% de dívidas como alcavalas ao dever do pagamento dos tributos, como resulta dos artigos 35.º, 43.º e 44.º do proposto Código, sem se obrigar a compensar pelas mesmas vias e com a mesma celeridade os contribuintes que sejam vitimados por aplicação incorrecta e/ou abusiva das normas de incidência e de avaliação de rendimentos.

É pois já tempo de as entidades a quem incumbe a administração dos tributos serem responsáveis pelos actos inválidos praticados perante os contribuintes, sem que estes possam “beneficiar” somente de juros indemnizatórios como se refere no artigo 36.º da proposta de Código, tanto mais que a sua condição final de previsão legal de tais juros constitui uma situação absolutamente excepcional que se dirá ser de impossível verificação.

Note-se que estes casos de ilegalidade na aplicação dos tributos não têm sido tão raros quanto isso, importando, muitas das vezes em vastos milhões de Patacas que só são devolvidos muitos anos após a sua cobrança pelo governo, seguida de uma difícil “via sacra” de recursos administrativos e judiciais, com despesas por esses actos a serem acumuladas pelos contribuintes em busca da justiça fiscal que merecem, quando o governo se pode dar ao luxo de recorrer com isenção de custas judiciais de que os contribuintes não beneficiam.

Seria da mais absoluta justiça que com a anulação graciosa ou judicial dos actos tributários e com a obrigação de devolução de juros e 3% de dívidas cobrados pelo governo, pudessem ser os contribuintes igualmente ressarcidos e compensados por juros pagos pelas entidades administradoras dos tributos desde o pagamento (indevido) destes.

Em jeito de conclusão, a proposta de Código está redigida no sentido de prolongar no tempo uma situação de poder absoluto da administração tributária sobre os contribuintes, num momento em que na vasta maioria das jurisdições fiscais tais teorias, em especial a do *in dubio pro fisco*, foi há muito rejeitada e aceite o seu oposto do *in dubio contra fisco* como direito inalienável dos contribuintes.

Como se tal não fosse suficiente para se considerar esta proposta de lei como sendo um verdadeiro reduto de defesa para protecção de todos os atropelos legais que possam vir a ser praticados pelas entidades responsáveis pela administração dos tributos, temos ainda a fixação em 20 anos como regra do prazo prescricional dos mesmos, o que é feito no artigo 47.º da proposta de Código.

Não se descortinam motivos para que este prazo tenha uma duração superior em 5 anos ao prazo de prescrição geral fixado em 15 anos previsto no artigo 302.º do Código Civil, nem tão pouco porque não deverão estar sujeitos a um prazo curto de prescrição de 5 anos algumas das realidades dos tributos – designadamente as dívidas de juros – em termos idênticos ao artigo 303.º também do Código Civil.

Este caso, a par da introdução de inúmeros factores de interrupção e de suspensão da caducidade que resultam do artigo 46.º da proposta de Código são mais uma demonstração de que o mesmo tem uma postura leonina contra os contribuintes, desta feita coartados no seu direito à estabilidade dos seus direitos, deveres e estabilidade económica que a lei, *maxime* a lei tributária, lhes devia garantir.

3. Continuando, afigura-se-nos que uma simples norma de entrada em vigor como a do artigo 22.º da lei de aprovação do Código Tributário que fixa essa data no primeiro dia útil subsequente ao da sua aprovação peca por ser demasiado simples, atendendo a que não tem em conta a existência de tributos que se reportam a esse mesmo ano, a par de outros que são cobrados por reporte ao ano económico transacto.

Esta situação é de molde a causar dúvidas na aplicação da lei nova, que não se prendem com a aplicação da lei no tempo, mas sim com a estrutura dos tributos na RAEM. Uma boa técnica legislativa implica que esta realidade seja acautelada.

4. Não pode igualmente deixar de verificar que mais uma vez nas alterações ao regime tributário da RAEM não se tiveram em conta critérios de oportunidade legislativa.

Com efeito, o regime agressivo de penhoras que se pretende instituir na execução fiscal é extremamente penoso para os devedores em cobrança coerciva na medida em que, fruto da pandemia, muitos são os casos de falta de liquidez para pagamentos avultados acrescidos de juros e outras penalidades.

Teme-se, pois, que a proposta de Código para além de criar situações potenciais com um profundo impacto económico e de dificultar a aplicação do direito, seja também causa de um ainda maior impacto social que encaminhe os devedores para regras de falência e insolvência a todos os títulos evitáveis.

5. Finalmente uma nota para a previsão de um representante da fazenda no artigo 51.º e de um chefe da Divisão de Execução no artigo 173.º, ambos da proposta de Código. Nem os cargos em causa nem a unidade orgânica existem no ordenamento jurídico de Macau. A menos que se encontrem em curso alterações orgânicas que o justifiquem, estas referências deveriam ser retiradas.

Concluindo, este é o nosso parecer.

Macau, aos 9 de Março de 2022