

Certidão de não devedor e certidão de conformidade tributária. controvérsia sobre a certeza do nome *iuris*.

Carlos do Nascimento¹ e Cláudio Paulino²

No último trimestre de 2023, mais propriamente em Outubro, a AGT comunicou a todos os contribuintes que a “Certidão de Não Devedor” deixaria de assim designar-se e passaria a designar-se por “Certidão de Conformidade Tributária”.

Em termos de conteúdo os dados de uma e de outra diferem em substância, sendo que se condiciona a emissão deste novo documento, sempre que o contribuinte tenha, por exemplo, uma multa a pagar resultante da não entrega de uma declaração.

Também quanto à emissão, encontramos notórias diferenças, o novo documento passa a ser cem por cento, isto é, *completamente emitido electronicamente*, exigência que para além de ser actualmente ilegal (como veremos), corresponde a um objectivo, quanto a nós, utópico e que mostra bem o acentuado distanciamento da AGT face a realidade angolana no domínio das telecomunicações.

Todavia, a questão de fundo prende-se em saber se, pode a AGT, unilateralmente, alterar os nomes de documentos estabelecidos legalmente, se faz parte da sua competência regulamentar alterar os nomes *iuris*.

Definiu o CGT no artigo 139.º que, findo o prazo de pagamento voluntário e o contribuinte não satisfaça a sua obrigação de pagamento, pode a Administração Tributária extrair a “Certidão de Dívida Tributária”, atestando que um determinado contribuinte deve o tributo *y*, a partir da data *xy*. É este documento que serve de base ao processo de execução fiscal.

Pelo exposto, diga-se que a Administração Tributária “pode” e não “deve” extrair a “Certidão de Dívida”. A razão é simples: entendendo o contribuinte que o tributo (imposto, taxa, contribuição especial) foi mal liquidado, pode impugnar contenciosamente o acto de liquidação tributária, cujo (um dos) efeito legal é exactamente

¹ Professor Doutor em Direito, docente da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, nas disciplinas de Direito Administrativo, Tributário e Processual Civil.

² Professor da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, nas cadeiras de Direito Tributário e Direito Administrativo.

a suspensão da cobrança do tributo, não podendo nestas circunstâncias emitir-se a certidão.

Igualmente, nos casos de caducidade da liquidação, quando feita para lá dos 5 (cinco) anos desde a consumação do facto tributário, ou de dupla colecta, não é devido o pagamento do tributo.

O legislador poderia ter-se bastado pela norma e figura prevista no artigo 139.º do CGT, todavia queria ele dar cunho legal à situação inversa, ou seja, a situação em que o contribuinte tem a sua situação tributária regularizada, sendo certo que, os contribuintes devedores lhes são vedados um conjunto de direitos, nomeadamente os previstos no artigo 178.º do Código de Execução Fiscal (CEF), em que destacamos a não participação nos concursos públicos e a retenção de pagamentos que seriam devido pelo Estado àqueles.

Quando o contribuinte tem a sua situação tributária regularizada, manda o CEF que lhe seja emitido, a título de prova, uma certidão, com a validade de três meses, passada pela Repartição Fiscal de domicílio, nos termos do artigo 177.º, que tem como epígrafe: “Prova da situação tributária regularizada”.

Portanto, quando se quer provar ou atestar a regularidade da situação tributária de um contribuinte, o n.º 1 do artigo 177.º do CEF, manda o órgão competente emitir uma “Certidão de Inexistência de Dívida”. Assim sendo, é este o nome *iuris* que o legislador convencionou atribuir aquele documento.

Entretanto, *a prática administrativa*, por contraposição da “Certidão de Dívida”, tabelou-a incorrectamente como “Certidão de Não Devedor” e que posteriormente foi assumida nos actos e documentos oficiais da AGT.

Pretendendo a AGT conformar o nome, ideia que se afigura ponderada, não o pode fazer via Circular, por não ser uma competência do PCA alterar o nome de documentos legais, pelo menos não consta do artigo 13.º do Estatuto Orgânico da referida instituição, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 324/14, de 15 de Dezembro.

É, por isso, manifestamente ilegal, a Circular n.º 006/GACA/GJ/AGT/2013, de 08 de Setembro de 2023, na parte relativa (i) à alteração do nome da certidão e (ii) ao procedimento de extracção, porquanto afigura-se em desconformidade com a lei.

A lei é suficientemente clara ao definir o nome do documento (Certidão de Inexistência de Dívida) e ao procedimento para extracção (passada pela Repartição Fiscal de domicílio) e qualquer alteração – por mais justa que possa parecer – deve ser feita por diploma de igual valor, ou seja, via alteração da lei e não por meio de uma Circular, que nem natureza de regulamento administrativo tem.

Outra nota que importa realçar é a seguinte: quer a Certidão de Dívida (tributária) quer a Certidão de Inexistência de Dívida (tributária), têm como pressuposto o tributo.

A justificativa jurídico-tributária para emissão de uma “Certidão de Inexistência de Dívida” é o não pagamento de um tributo (imposto, taxa ou contribuição especial) e os seus acréscimos legais. Por sua vez, o fundamento para a emissão de uma “Certidão de Inexistência de Dívida” é a ausência de dívidas de imposto, taxa ou contribuições especiais e os acréscimos.

Da análise feita, parece-nos extremamente violento admitir que a AGT deixe de passar uma “Certidão de Inexistência de Dívida” pelo facto de o contribuinte não ter entregue, por exemplo, um documento, ou faltar com a indicação do representante legal ou alteração de domicílio (artigo 189.º do CGT).

Qualquer uma destas transgressões é punida com multa, porém, a multa não é tributo e, no caso em estudo, nem sequer é uma multa que resulta do não pagamento do imposto, taxa ou contribuição especial, que com eles deve ser cobrada nos termos da nova redacção do artigo 120.º do CGT.

A existência de uma suposta dívida transgressional, resultante de uma multa desassociada do tributo não é hoje, nos termos do CGT e do CEF, fundamento para a não emissão da “Certidão de Inexistência de Dívida Tributária”. O fundamento da não emissão desta, como referido, é apenas a existência de dívida tributária.

Portanto, há toda a necessidade da AGT, reparametrizar os seus sistemas e ajustar a sua Circular, enquanto a lei não for alterada, sob pena de continuar a agir de modo ilegal e a afectar o sacro princípio da segurança e da certeza jurídica.

Aliás, a experiência vivida nos últimos meses mostrou bem o desajuste do procedimento, sendo que, contribuintes sem dívidas ficaram privados de obter a certidão simplesmente porque o sistema não os reconhece como cumpridores apesar das evidências documentais. É o caso dos contribuintes que efectuaram pagamento via compensação de créditos.

Como resultado, alguns contribuintes viram-se impedidos de participar em concursos públicos, outros tiveram dificuldades de desalfandegar as suas mercadorias e ficaram sujeito ao pagamento de subestadia destas, outras ainda ficaram muito mais afectados na medida em que viram recusados os seus pedidos de carta de crédito.

Estes são apenas pequenos exemplos de como uma acção indevidamente tomada pode afectar injustamente o curso normal da actividade do contribuinte. Custa de facto perceber como o Estado, por um lado, apregoa o crescimento económico e, por outro, ele próprio criar obstáculos fiscais à actividade comercial do contribuinte, já por si difícil.

Não tendo o contribuinte participado do concurso público, ou tendo feito pagamento de custos de subestadia que não deu causa ou ainda ter perdido o oportunidade de obtenção de uma carta de crédito, pergunta-se que garantias assistem aos contribuintes para verem

ressarcidos destes prejuízos? No caso dos custos da subestadia há ainda um outro elemento a ponderar, que se traduz no facto de que aqueles custos não são sequer dedutíveis em sede do Imposto Industrial.

De modo peremptório, parece-nos que só com uma acção de responsabilidade civil extracontratual da Administração Tributária nos termos dos artigo 2.º, 93.º e seguintes do Código do Processo Tributário (CPT) seria suficientemente cabal para repor o contribuinte na situação em que estaria se não houvesse a lesão.

Sucede que os nossos tribunais são excessivamente lentos a julgar e, não obstante formalmente o CPT fazer advocacia para julgamentos céleres, dentro do prazo máximo de um ano (Cfr. n.º 2 do artigo 23.º), o certo é que estes prazos não são cumpridos, dificilmente se condensa a administração à pagamento de indemnização e os contribuintes perdem imenso tempo e recursos financeiros com processos desta natureza.

Portanto, o mecanismo que idealmente seria o mais perfeito é superado pelos defeitos do sistema, de sorte que ao contribuinte mais vale – qual um bom pedinte - apelar o bom senso da Administração por um erro que a ela ou ao Estado é exclusivamente imputável, do que litigar.

E esta é talvez uma das grandes injustiças do nosso sistema tributário, por conservar impune a Administração Fiscal todas as vezes que erra e pressionar o contribuinte com custos que ele não deu causa, mas terá de suportar quer queira quer não.

Oxalá o bom senso reine.

Para terminar, no futuro, será ainda de repensar se faz mesmo sentido que a ausência de uma certidão de dívida seja motivo de exclusão do contribuinte para um concurso público. Quanto a nós, e olhando para lógica de sustentação das empresas, talvez não faça muito sentido.