



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1ª Comissão Permanente

Relatório n.º 1/III/2008

Assunto: *Duas Petições relativas ao artigo 16.º (Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda) da proposta de Lei do Orçamento de 2008.*

I
Introdução

Por força dos Despachos n.º 672/III/2007, de 4 de Dezembro, e n.º 690/III/2007, de 17 de Dezembro, da Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, foram distribuídas para efeitos de análise a esta Comissão duas Petições com matéria comum relativa ao artigo 16.º (*Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda*) da proposta de Lei do Orçamento de 2008.

A peticionante das duas petições, devidamente identificada, não é referida neste relatório pelo seu nome na medida em que solicitou, em ambas as petições, que “*de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 10.º da Resolução da Assembleia Legislativa n.º 6/2000, seja mantida a confidencialidade quanto à sua identificação pessoal*”.

Esta Comissão, de resto em conformidade com o entendimento fixado no Relatório n.º 1/III/2005, de 16 de Dezembro de 2005, da 3ª Comissão Permanente desta Assembleia Legislativa, entende que apesar da norma ora invocada pela peticionante estar fixada no âmbito do *Serviço de atendimento ao público da Assembleia Legislativa*¹, não há

¹ Verifique-se, na Resolução n.º 6/2000, o texto do artigo 10.º:

«Artigo 10.º

(*Anonimato e confidencialidade*)

1. Qualquer que seja a forma do atendimento, não é permitido o anonimato dos particulares, sendo este causa de arquivamento da pretensão.
2. A identidade do particular pode ser mantida confidencial, se este o desejar, salvo nos casos de denúncia obrigatória.
3. Os dados pessoais do particular apenas podem ser conhecidos por entidades estranhas à Assembleia Legislativa, e por elas utilizados, para fins estatísticos.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in blue ink, including a large 'I' and several initials.

realmente razões para não dar acolhimento a esta solicitação em face do relevante direito fundamental à privacidade.

Daqui não resulta, evidentemente, que as duas petições sejam tratadas como anónimas, mas antes que se dá provimento a um pedido de confidencialidade quanto à identidade da peticionante neste relatório.

Quanto ao direito de petição em si mesmo considerado, entende esta Comissão não ser necessário nesta sede discorrer em profundidade sobre a sua caracterização porquanto se trata de matéria suficientemente esclarecida em outros relatórios desta Assembleia Legislativa relativos ao exercício do direito de petição e porquanto ainda nas presentes duas petições não se coloca qualquer problema em face das competentes normas jurídicas que comandam o exercício deste direito fundamental quer a nível constitucional - alínea 18) do artigo 50.º e alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica -, quer a nível da legislação ordinária - Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto -, quer ainda a nível regimental - artigos 143.º a 145.º do Regimento desta Assembleia Legislativa.

Como se afirma no Relatório n.º 1/III/2005, de 16 de Dezembro de 2006, da 3ª Comissão Permanente, «O direito de petição é um dos mais antigos direitos fundamentais vigentes em Macau remontando a sua aparição no ordenamento jurídico local ao século XIX e, como bem se afirma na Exposição de motivos do Projecto de Lei n.º 9/V/94, “contém, a um tempo, dois propósitos essenciais: por um lado, é um direito de garantia de outros direitos, ou seja desempenha uma função de defesa e prevenção de violação de certos direitos fundamentais, (...); por outro lado, reveste uma vertente de direito político, pois pode configurar-se como um instrumento de participação das pessoas no exercício da política, de que é exemplo a apresentação de sugestões respeitantes ao interesse geral.”»

Por se tratarem de duas petições com o mesmo objecto, com o mesmo pedido e que são formuladas pela mesma peticionante², entende esta Comissão que em sede da apreciação que agora deve formular não há razão válida para a emissão de dois relatórios, optando assim por proceder à sua apreciação conjunta neste relatório, diferenciando-as, onde se justificar, pela data de apresentação respectiva - até porque foram apresentadas num espaço de 12 dias entre os dias 29 de Novembro e 11 de Dezembro de 2007.

Há, contudo, uma ressalva importante. Na primeira das petições, de 29 de Novembro, a peticionante apresenta um pedido autónomo do relativo às informações comerciais do tabaco que também aqui será analisado.

² Acrescente-se que na petição de 11 de Dezembro de 2007, a peticionante anexa no final desta sua segunda petição o texto da primeira petição de 29 de Novembro de 2007.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in blue ink, including a large 'u' at the top right and several initials and marks along the right margin.

II Do conteúdo das petições

A leitura da petição de 29 de Novembro esclarece o conteúdo do peticionado, bem como a sua fundamentação.

Com efeito, refere a peticionante que apresenta a petição por considerar que «nos termos do parágrafo 6 do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos dos artigos 4.º e 13.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, (...) que a aplicação da norma constante no n.º 1 do artigo 16.º (Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda) da proposta intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, não deve ser estendida às “mensagens comerciais de tabaco”, para evitar que através da mensagem de isenção, sem discriminação, se transmita ao público que se trata duma medida contrária à Convenção Quadro para o Controlo do Tabagismo, pois a actual norma refere que “o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade”. Assim, espera a signatária que a Presidente e os Deputados da Assembleia Legislativa tenham em atenção a opinião que aqui se expressa aquando da apreciação na especialidade, especialmente a Comissão Permanente durante a fase de apreciação e elaboração do parecer sobre a proposta intitulada “Lei do Orçamento para 2008”.»

Argumenta a peticionante que «a Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, adoptada em Genebra a 21 de Maio de 2003, que entrou em vigor para a República Popular da China, incluindo a sua Região Administrativa Especial de Macau, em 9 de Janeiro de 2006, determina que “cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco”.

A Lei n.º 7/89/M (Actividade Publicitária), de 4 de Setembro, determina no artigo 9.º que “é condicionada a publicidade a bebidas alcoólicas e ao tabaco”.

A Lei n.º 21/96/M (Regime de Prevenção e Limitação do Tabagismo), de 19 de Agosto, determina no número 1 do artigo 3.º que “é proibida a publicidade ao tabaco³”.

Os grandes cartazes de publicidade ao tabaco que podemos encontrar nos mais variados locais da cidade (...) aparecem sob a forma de “informações comerciais sobre o tabaco”, daí que a sua afixação e colocação estejam sujeitas às regras impostas no número 1 do

³ Atente-se que a peticionante, com certeza por mero lapso, não cita o texto completo do normativo do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 21/96/M, de 19 de Agosto, que dispõe que «é proibida a publicidade ao tabaco, com excepção do patrocínio de eventos, nos termos definidos nos respectivos actos de autorização.»



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including 'Z', '美', 'H', 'A', 'L', and 'u']

artigo 19.º da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, ou seja, sujeitas ao licenciamento prévio do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e ao pagamento da taxa de reclamos, nos termos do artigo 31.º do Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003 que aprovou a Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM. Contudo, o artigo 28.º desse mesmo Despacho determina que “tratando-se de informações comerciais de tabaco ou de publicidade às bebidas alcoólicas, o valor da taxa a cobrar é elevado para o dobro”.

É evidente que quando se elaborou este normativo administrativo intitulado “Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, a intenção do Chefe do Executivo era aumentar para o dobro o valor da taxa a cobrar sobre as informações comerciais sobre o tabaco e reduzir o consumo de tabaco através de meios fiscais, devido aos prejuízos que o consumo em excesso duma substância como o tabaco pode ter na saúde humana. Isso consubstancia o ponto de equilíbrio entre a liberdade de expressão ao nível das informações comerciais e a defesa da saúde da população objectivo que o serviço administrativo que elaborou esse regulamento administrativo pretendia atingir. Isso vai de encontro às exigências previstas na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, quanto aos diversos estados contratantes assumirem a opção política de as receitas fiscais provenientes do tabaco, os preços e as políticas de propaganda sobre o tabaco deverem ter como objectivo reduzir o consumo.

No entanto, depois de nestes últimos anos se ter aplicado indistintamente esta medida de redução e isenção fiscal sobre as taxas de licenciamento estabelecidas para a afixação ou colocação de material de propaganda ou publicidade, o custo da fixação, manutenção e conservação dos materiais de propaganda afixados no exterior de edifícios registou uma grande diminuição. Aliás, como o valor das taxas de licenciamento para os reclamos com informações comerciais é calculado com base na área ocupada e no facto de serem ou não luminosos, a referida medida de redução e isenção fiscal acabou por levar ao aumento da área ocupada pelos materiais de propaganda aos produtos de tabaco, que muitas vezes atinge o limite máximo legalmente fixado.»

Refere ainda a peticioante que «assim sendo, a expectativa é que a Assembleia Legislativa discuta com o Governo e manifeste opiniões tanto no decorrer da apreciação da proposta de lei, que se encontra em apreciação no seio da Comissão, como durante a discussão na especialidade, no plenário. No exercício da competência de examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, em cumprimento da alínea 2) do artigo 71º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa deve exigir ao Governo da RAEM que preste importância à adopção de políticas de isenção ou redução fiscais, que recorra a medidas fiscais para reprimir a publicidade aos produtos de tabaco e a vontade de consumir, e que exerça o seu poder exclusivo de iniciativa superveniente para introduzir alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento, onde se lê: o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

propaganda ou publicidade. Essa isenção, sem discriminação, merece alterações, pois, a isenção das taxas de licenciamento não deve ser estendida às “informações comerciais sobre o tabaco”. Para além disso, o Governo deve recorrer aos meios fiscais para promover a aplicação do n.º 2 do artigo 13.º da Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco – “Cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade.”»

Aponta a peticionante que «no artigo 4.º (Princípios) do OR/2008 que “a execução do OR/2008 é orientada no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa para 2008_e do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o mesmo ano.” Por seu turno, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura afirma, expressamente, no relatório sobre a Área de Assuntos Sociais e Cultura que no próximo ano irá promover e concretizar os trabalhos relativos ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, esforçando-se para criar um ambiente e uma cultura livres de tabaco em Macau.»

A petição de 11 de Dezembro de 2007 apresenta o seguinte argumentário: « gostaria de sublinhar, enquanto peticionária, que o que se pretende ver excluído do âmbito da isenção fiscal são “as taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco, a cobrar pelo IACM nos termos do artigo 31.º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003, com base no licenciamento efectuado ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro”, e não “o imposto de consumo sobre o tabaco, da Tabela III referida no artigo 2.º do Regulamento do Imposto de Consumo, aprovado pela Lei n.º 4/99/M, de 13 de Dezembro” (...)»

Para suportar esta minha conclusão, vejamos, em primeiro lugar, o n.º 2 do artigo 16.º da proposta de lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, onde se prevê que “a isenção estabelecida no número anterior não abrange os reclamos colocados no circuito do Grande Prémio”. Para o efeito, são também necessários determinados procedimentos e formalidades. Sendo possível, através da lei, excluir os reclamos colocados no circuito do Grande Prémio do âmbito da isenção fiscal no ano de 2008, porque é que o Governo não pode agora fazer o mesmo em relação ao material de propaganda referente a “informações comerciais de tabaco?”

Será que a exclusão, do âmbito da isenção fiscal, das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco, implicará procedimentos e encargos administrativos adicionais? A resposta deve ser negativa! Aliás, o n.º 3 do artigo 16.º da referida proposta de lei refere que “o disposto no n.º 1 não prejudica a observância do disposto na Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, e nas demais normas gerais ou especiais referentes à afixação de material de propaganda e publicidade”. Ou seja, a medida de isenção em causa não dispensa as formalidades de licenciamento e renovação anual relativas ao material de propaganda e publicidade.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Assim sendo, as formalidades administrativas de cobrança das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco não vão resultar em custos administrativos adicionais.

Em segundo lugar, a aplicação indiscriminada da medida de isenção do pagamento das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco contraria os princípios consagrados no artigo 4.º (Princípios) da proposta de lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”. O referido artigo define que “A execução do OR/2008 é orientada no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa para 2008 e do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o mesmo ano.”. No ponto 1.6 do relatório das LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, o respectivo Secretário refere que, no próximo ano, o Governo irá concentrar os seus esforços na promoção e concretização de todas as tarefas necessárias ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, com o objectivo de se criar em Macau um ambiente e uma cultura livres de tabaco. No entanto, os representantes do Executivo continuam a aplicar a medida de isenção do pagamento das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco, facto esse que não só contraria a prossecução dos trabalhos consagrados no relatório das LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, como não se coaduna com o objectivo consagrado na “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, quanto aos Estados Partes terem de adoptar políticas relativas a impostos, preços e propaganda que visem reduzir o consumo do tabaco.

Por último, vale a pena citar a resposta do Governo, datada de 14/6/2005, em referência à interpelação escrita apresentada por um deputado, através do ofício da Assembleia Legislativa n.º 079/E37/II/GPAL/2005, na qual se afirma que o Governo “irá” estabelecer, no tempo oportuno, um pacote de planos para controlo do tabaco, incluindo a introdução de alterações ao imposto de consumo sobre o tabaco. No entanto, passaram já muitos anos e ainda não foi elaborada a proposta de lei sobre a revisão do imposto em causa.

Na discussão da Proposta de Lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, actualmente em curso, os representantes do Governo misturaram as taxas de licenciamento para propaganda referente a “informações comerciais de tabaco” com o imposto de consumo sobre o tabaco, duas medidas, uma administrativa e outra jurídica, que foram adoptadas para restringir as actividades comerciais relativas ao tabaco. Os representantes do Governo insistiram em não introduzir quaisquer alterações à proposta de lei, no sentido de se excluírem da isenção fiscal as taxas de licenciamento para a propaganda referente a “informações comerciais de tabaco”. Numa perspectiva macro, essa posição do Governo coloca a “Lei do Orçamento de 2008” em contradição não só com o que se encontra definido nas LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, como também com a Convenção Quadro da OMS para o Controlo do Tabaco, que é extensiva a Macau. Assim sendo, tanto o Governo, que é o proponente da Proposta de Lei intitulada “Lei do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Orçamento de 2008”, como os deputados, que a estão a apreciar, devem reflectir aprofundadamente sobre o tratamento inadequado estipulado no n.º 1 do artigo 16.º da referida Proposta de Lei, no sentido de isentar as taxas de licenciamento de propaganda sobre informações comerciais de tabaco, e as taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade cobradas pelo IACM.”

Conforme *supra* se referiu, na primeira das petições – de 29 de Novembro -, a peticionante apresenta um pedido que, ainda que se prenda com a matéria orçamental, é dirigido ao Governo, na medida em que se prende com procedimentos relativos à feitura da proposta de Lei de orçamento: *«espero que, aquando da elaboração da futura proposta de Lei do Orçamento, o Governo proceda a uma consulta pública e crie um canal de consulta mais alargado, livre de obstáculos e bidireccional, de modo a permitir que os cidadãos tenham oportunidade de discutir a proposta de lei do orçamento antes desta ser submetida à Assembleia Legislativa. Só assim é que se pode falar em avanço do processo democrático. O montante do Orçamento referente ao ano económico de 2008, no valor de 40 977 496 600,00 Patacas (quarenta mil, novecentos e setenta e sete milhões, quatrocentas e noventa e seis mil e seiscentas patacas) inclui o quê? O que é que esteve na origem da tomada de decisão acerca das despesas constantes da referida proposta de lei? Devido à falta de dados detalhados e à insuficiente auscultação pública, os cidadãos que não pertencem a qualquer associação ou organização política têm dificuldade em avaliar a discussão da referida proposta de lei orçamental. Assim sendo, como é que podem pronunciar-se sobre o assunto? No actual processo de elaboração da proposta de lei orçamental, só os dirigentes das associações indicadas especificamente, alguns estudiosos e elites sociais são alvo de consulta. Ninguém nega que as suas opiniões são preciosas, só que estes grupos não representam toda a população. De facto, restringir a consulta à estrutura política e às associações cívicas não é suficiente para se ficar a conhecer a opinião do público. Neste contexto, sugiro a criação dum canal de consulta com maior cobertura, livre de obstáculos e bidireccional e, bem assim a criação dum mecanismo dotado de transparência, capaz de fornecer todas as informações necessárias e meios para analisar, eficazmente, as opiniões apresentadas pelo público e fornecer as respostas necessárias. Serve disso exemplo a RAEHK, em que o seu Secretário para as Finanças (Financial Secretary), aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, transmitiu, através da imprensa, uma mensagem, afirmando que “todas as opiniões são importantes, por isso, todos devem contribuir com a sua”, ou seja, incentiva-se os cidadãos a apresentarem, directamente a quem define as políticas, as suas opiniões sobre a proposta de lei orçamental.”*

O Secretário para as Finanças da RAEHK, John Tsang Chun-Wah, vai no próximo dia 27 de Fevereiro apresentar à Assembleia Legislativa de Hong Kong a Proposta de Lei do Orçamento para o ano económico 2008/2009, tendo os respectivos trabalhos de consulta sobre a proposta tido início no passado dia 1 de Novembro. Isto quer dizer que antes da proposta ser submetida ao órgão legislativo os cidadãos dispuseram de 4 meses para ficar a conhecer melhor o seu conteúdo e para poderem discutir e apresentar as suas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

opiniões. É isto que falta ao Governo da RAEM, por isso, espero que tome como referência a experiência referida e que melhore o actual processo da consulta aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, que estabeleça linhas abertas, caixas postal e electrónica específicas e que organize sessões para ouvir os cidadãos das diversas camadas, procedendo a uma divulgação humanizada e dando as respostas necessárias às opiniões apresentadas, depois de devidamente analisadas. Tudo isto merece a ponderação do Governo da RAEM.»

III Do peticionado

O pedido semelhante subjacente às duas petições agora em análise pode ser resumido na seguinte citação do texto da primeira petição: «a expectativa é que a Assembleia Legislativa discuta com o Governo e manifeste opiniões tanto no decorrer da apreciação da proposta de lei, que se encontra em apreciação no seio da Comissão, como durante a discussão na especialidade, no plenário. No exercício da competência de examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, em cumprimento da alínea 2) do artigo 71º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa deve exigir ao Governo da RAEM que preste importância à adopção de políticas de isenção ou redução fiscais, que recorra a medidas fiscais para reprimir a publicidade aos produtos de tabaco e a vontade de consumir, e que exerça o seu poder exclusivo de iniciativa superveniente para introduzir alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento, onde se lê: o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade. Essa isenção, sem discriminação, merece alterações, pois, a isenção das taxas de licenciamento não deve ser estendida às “informações comerciais sobre o tabaco”.»

Esta Comissão, no âmbito do exame na especialidade da proposta de Lei do Orçamento de 2008, cumprida a competente tramitação legal e regimental relativa ao direito de petição, tomou imediato conhecimento das duas petições e tomou-as em devida consideração no âmbito dos trabalhos de exame na especialidade.

Com efeito, a Comissão tratou desde logo de apurar no âmbito das reuniões que manteve com o Executivo da intenção legislativa inscrita nas normas do artigo 16.º (*Isenção das taxas e impostos sobre a publicidade e a propaganda*) da proposta de Lei de Orçamento de 2008.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Neste sentido, conforme se pode ler no Parecer n.º 5/III/2007⁴ desta Comissão relativo à proposta de Lei do Orçamento de 2008 «no que se refere às taxas relativas às informações comerciais relativas ao tabaco, o Executivo revelou que já está em curso a revisão da política anti-tabagismo, na qual se prevê o recurso a medidas fiscais para atingir o objectivo de controlo do tabaco, não havendo portanto qualquer intenção de considerar essa questão nas medidas de isenção e redução de impostos propostas na presente proposta de Lei⁵, mas sim relegar a sua solução para uma política de longo prazo.»

A Comissão entendeu que esta explicação clarificava a opção legislativa, a saber: que a intenção do proponente não era a de isentar as informações comerciais referentes ao tabaco, porque se assim fosse teria evidentemente feito referência expressa às informações comerciais, que naturalmente correspondem a um conceito distinto dos de publicidade e de propaganda.

Com efeito, a Lei n.º 21/96/M, de 19 Agosto, - *Regime de prevenção e limitação ao tabagismo* - define nas alíneas c) e d) do seu artigo 1.º os conceitos distintos de publicidade ao tabaco e de informação comercial do tabaco⁶.

A *Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM*, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003, também confirma a natureza distinta dos dois conceitos ao prever que o valor da taxa a cobrar no caso das informações comerciais do tabaco é elevado para o dobro relativamente ao valor da taxa aplicável para os reclamos de publicidade e propaganda.

Assim, quando se procedeu à assinatura do parecer desta Comissão⁷ relativo ao exame na especialidade da proposta de Lei do Orçamento de 2008, os membros desta Comissão, após os esclarecimentos prestados pelo proponente, consideraram que a redacção do n.º 1 do artigo 16.º desta proposta de Lei ao não referir expressamente as informações comerciais, as retirava do âmbito da isenção havendo, portanto, a obrigação durante o ano de 2008 de pagar as taxas de licenciamento para as afixações ou colocações de informações comerciais.

⁴ Cfr. Página 6, parágrafo 11 da versão em língua portuguesa.

⁵ Negritos e sublinhados nossos.

⁶ Atente-se, com negritos nossos, na redacção do o artigo 1.º da mencionada lei que dispõe: «Para os efeitos do disposto na presente lei, entende-se por: (...) c) **Publicidade ao tabaco** - toda a divulgação que vise dirigir a atenção do público para um produto à base do tabaco, feito através de qualquer meio apelativo, sugestivo, indutor ou encorajador da sua aquisição ou consumo, designadamente pela exibição de tabaco ou das respectivas embalagens; d) **Informação comercial do tabaco** - toda a divulgação que, visando dirigir a atenção do público para um produto à base do tabaco, não utilize os meios previstos na alínea anterior e se circunscreva à simples colocação, afixação ou indicação dos respectivos nomes, marcas, emblemas, insígnias, preços, origens ou outros elementos meramente identificativos desse produto.»

⁷ O *supra* referido Parecer n.º 5/III/2007, de 13 de Dezembro de 2007.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Como é do conhecimento público entendeu o Executivo durante a reunião plenária de 18 de Dezembro de 2007, destinada à apreciação e à votação na especialidade da proposta de Lei do Orçamento de 2008, propor a introdução de alterações posteriores ao exame na especialidade em sede desta Comissão.

Uma dessas alterações foi precisamente no sentido de clarificar no texto do n.º 2 do artigo 16.º da proposta de Lei do Orçamento de 2008 o âmbito da isenção ao aditar-se a frase *«a isenção estabelecida no número anterior não abrange a publicidade e a informação comercial ao tabaco.»*

Este aditamento acrescentou ao âmbito excluído da isenção para além das informações comerciais do tabaco, também a publicidade ao tabaco.

Com a introdução destas alterações à redacção do n.º 2 do artigo 16.º da proposta de Lei do Orçamento de 2008, o pedido comum a estas duas petições fica esgotado na medida em que a alteração introduzida resolve a matéria peticionada quanto àquele artigo 16.º.

Resta agora a esta Comissão analisar a matéria distinta da das informações comerciais do tabaco, comum às duas petições, para agora se debruçar sobre o pedido inscrito na primeira petição relativo à criação de mecanismos de consulta e de um canal mais alargado de diálogo entre o Governo e os cidadãos, *«de modo a permitir que os cidadãos tenham oportunidade de discutir a proposta de lei do orçamento antes desta ser submetida à Assembleia Legislativa.»*

As normas constitucionais, legais e regimentais em vigor na Região são claras ao atribuir ao Governo, em exclusivo, o poder de apresentação, e portanto de produção, da proposta anual de lei orçamental, confiando à Assembleia Legislativa o poder de examinar e de aprovar a mesma.

Neste sentido, entende esta Comissão que é o Governo que é competente para conhecer este pedido relativo aos eventuais procedimentos a que a proposta anual da lei do orçamento deve estar sujeita, porquanto os resultados dessas eventuais consultas públicas - previamente à sua submissão para apreciação e votação na Assembleia Legislativa -, só pelo Executivo é que podem ou não ser atendíveis. De resto, a peticionante dirige claramente o seu pedido nesta matéria ao Governo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

IV
Conclusões

Analisadas as duas petições, conclui esta Comissão que:

1 – Quanto à matéria das informações comerciais do tabaco, inscrita nas duas petições ora em análise, a aprovação pela Assembleia Legislativa da proposta de Lei de Orçamento de 2008, em 18 de Dezembro de 2007, com a alteração a que se fez referência ao n.º 2 do seu artigo 16.º, esgota e resolve o âmbito do peticionado. Solicitando que a peticionante seja informada do conteúdo deste relatório; e que

2 – Quanto à sugestão da criação pelo Governo de mecanismos de consulta e de diálogo relativos à discussão pública da proposta de lei anual de orçamento antes da sua submissão à Assembleia Legislativa, sugere esta Comissão que da parte do texto da petição de 29 de Novembro relativo a esta matéria seja extraída cópia e remetida ao Chefe do Executivo, salvaguardando a confidencialidade da peticionante, acompanhada do presente relatório.

Macau, aos 10 de Janeiro de 2008.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Iong Weng Ian
(Secretária)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美

Chow Kam Fai David

Leonel Alberto Alves

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Ung Choi Kun

Lei Pui Lam

Chui Sai Peng José

Exm.^a Sr.^a

Presidente da Assembleia Legislativa,

XXXXXX, casada, nascida a XX de XX de 19XX, de nacionalidade chinesa, professora, portadora do BIRM n.º XXXXXX(X), moradora na XXXXXXXX, vem apresentar a V. Ex.^a a seguinte petição, nos termos do parágrafo 6 do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos dos artigos 4.º e 13.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, por entender que a aplicação da norma constante no n.º 1 do artigo 16.º (Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda) da proposta intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, não deve ser estendida às “mensagens publicitárias de tabaco”, para evitar que através da mensagem de isenção, sem discriminação, se transmita ao público que se trata duma medida contrária à Convenção Quadro para o Controlo do Tabagismo, pois a actual norma refere que *“o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade”*. Assim, espera a signatária que a Presidente e os Deputados da Assembleia Legislativa tenham em atenção a opinião que aqui se expressa aquando da apreciação na especialidade, especialmente a Comissão Permanente durante a fase de apreciação e elaboração do parecer sobre a proposta intitulada “Lei do Orçamento para 2008”.

Na esperança desta petição vir a ser admitida por V. Ex.^a e de virem a ser efectuados pequenos ajustamentos à proposta de lei, vem a signatária expor nos termos e fundamentos seguintes:

A Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, adoptada em Genebra a 21 de Maio de 2003, que entrou em vigor para a República Popular da China, incluindo a sua Região Administrativa Especial de Macau, em 9 de Janeiro de 2006, determina que *“cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco”*.

A Lei n.º 7/89/M (Actividade Publicitária), de 4 de Setembro, determina no artigo 9.º que *“é condicionada a publicidade a bebidas alcoólicas e ao tabaco”*.

A Lei n.º 21/96/M (Regime de Prevenção e Limitação do Tabagismo), de 19 de Agosto, determina no número 1 do artigo 3.º que *“é proibida a publicidade ao tabaco”*.

Os grandes cartazes de publicidade ao tabaco que podemos encontrar nos mais variados locais da cidade (vide foto em anexo) aparecem sob a forma de “informações comerciais sobre o tabaco”, daí que a sua afixação

e colocação estejam sujeitas às regras impostas no número 1 do artigo 19.º da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, ou seja, sujeitas ao licenciamento prévio do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e ao pagamento da taxa de reclamos, nos termos do artigo 31.º do Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003 que aprovou a Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM. Contudo, o artigo 28.º desse mesmo Despacho determina que *“tratando-se de informações comerciais de tabaco ou de publicidade às bebidas alcoólicas, o valor da taxa a cobrar é elevado para o dobro”*.

(Fotografia do reclamo instalado na Avenida do Infante D. Henrique)

É evidente que quando se elaborou este regulamento administrativo intitulado “Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, a intenção do Chefe do Executivo era aumentar para o dobro o valor da taxa a cobrar sobre as informações comerciais sobre o tabaco e reduzir o consumo de tabaco através de meios fiscais, devido aos prejuízos que o consumo em excesso duma substância como o tabaco pode ter na saúde humana¹. Isso consubstancia o ponto de

¹ Idêntico meio legislativo pode encontrar-se na alínea do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 10/78/M de 8 de Julho intitulada “Venda, exposição e exibição públicas de material pornográfico e obsceno”, que regula o material pornográfico: Sem prejuízo de outras restrições que vierem a ser estabelecidas em diploma regulamentar, a concessão da licença especial será obrigatoriamente condicionada ao prévio pagamento de contribuição industrial, cuja taxa será equivalente a trinta vezes a fixada para a 1.ª classe da rubrica 332 da Tabela Geral das Indústrias e Comércio anexa ao Regulamento da Contribuição Industrial em vigor (Actualmente, a taxa anual para a licença administrativa deste tipo de recintos é de 12.000 patacas e a taxa para meio ano é de 7.500 patacas).

equilíbrio entre a liberdade de expressão ao nível das informações comerciais e a defesa da saúde da população objectivo que o serviço administrativo que elaborou esse regulamento administrativo pretendia atingir. Isso vai de encontro às exigências previstas na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, quanto aos diversos estados contratantes assumirem a opção política de as receitas fiscais provenientes do tabaco², os preços e as políticas de propaganda sobre o tabaco deverem ter como objectivo reduzir o consumo.

No entanto, depois de nestes últimos anos se ter aplicado indistintamente esta medida de redução e isenção fiscal sobre as taxas de licenciamento estabelecidas para a afixação ou colocação de material de propaganda ou publicidade, o custo da fixação, manutenção e conservação dos materiais de propaganda afixados no exterior de edifícios registou uma grande diminuição. Aliás, como o valor das taxas de licenciamento para os reclamos com informações comerciais é calculado com base na área ocupada e no facto de serem ou não luminosos, a referida medida de redução e isenção fiscal acabou por levar ao aumento da área ocupada pelos materiais de propaganda aos produtos de tabaco, que muitas vezes atinge o limite máximo legalmente fixado³.

² A Administração salientou em 14 de Junho de 2005, na sua resposta à interpelação escrita constante do ofício n.º 079/E37/II/GPAL/2005 da Assembleia Legislativa, que o Governo da RAEM iria implementar, em momento oportuno e de harmonia com o pacote de políticas e planos para o controlo do tabaco, o novo critério de incidência sobre o imposto de consumo sobre o tabaco.

³ Vide n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 21/96 de 19 de Agosto.

Pode citar-se o exemplo do material publicitário instalado na Avenida do Infante D. Henrique (vide fotografia anexada), um grande reclamo luminoso e colorido, muito atractivo, colocado numa zona movimentada e susceptível de produzir grande efeito, que não só contraria as normas internacionais que a RAEM deve cumprir, como a “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, como também o objectivo que o artigo 28.º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais pretende atingir.

Numa perspectiva teórica, o controlo do Governo sobre os órgãos de comunicação remonta à “República” de Platão: “um Estado está seguro quando sob a instrução de homens de virtude. Thomas Hobbes considera que o poder para manter a ordem dum Estado é supremo e não pode ser contestado por indivíduos. Georg Wilhelm Friedrich Hegel assumiu uma perspectiva mais global e imparcial, considerando que o Estado é o próprio objectivo, porque detém maior poder para gerir e proteger os indivíduos, enquanto a maior responsabilidade desses indivíduos é serem bons cidadãos. Destas teorias aplicadas ao longo de várias gerações resulta o conceito político de Estado-Providência, e quando se impõem limitações à liberdade individual é sempre em nome da defesa de interesses maiores do Estado. O Governo da RAEM tem procurado encontrar o ponto de equilíbrio entre a liberdade de expressão (publicidade aos produtos de tabaco) e a defesa da saúde da população

(meios para reduzir a vontade de adquirir produtos de tabaco), mas esse fraco ponto de equilíbrio mantido através de meios administrativos foi já destruído pelas medidas de redução e isenção fiscais previstas na proposta de lei do Orçamento, que deram origem a fenómenos contrários ao princípio consagrado na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, tais como o aumento acentuado, em número e dimensão, dos materiais de publicidade aos produtos de tabaco, e a generalização desta situação na comunidade.

De acordo com a alínea 14) do artigo 50º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e o artigo 103º do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovado pela Resolução n.º1/1999, são reservadas em exclusivo ao Governo da RAEM a iniciativa e a iniciativa superveniente da lei em matéria de receitas e despesas públicas. Assim sendo, a expectativa é que a Assembleia Legislativa discuta com o Governo e manifeste opiniões tanto no decorrer da apreciação da proposta de lei, que se encontra em apreciação no seio da Comissão, como durante a discussão na especialidade, no plenário. No exercício da competência de examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, em cumprimento da alínea 2) do artigo 71º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa deve exigir ao Governo da RAEM que preste importância à adopção de políticas de isenção ou redução fiscais, que recorra a medidas fiscais para reprimir a publicidade aos produtos de tabaco e a vontade de

consumir, e que exerça o seu poder exclusivo de iniciativa superveniente para introduzir alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento, onde se lê: *o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade*. Essa isenção, sem discriminação, merece alterações, pois, a isenção das taxas de licenciamento não deve ser estendida às “informações comerciais sobre o tabaco”. Para além disso, o Governo deve recorrer aos meios fiscais para promover a aplicação do n.º2 do artigo 13.º da Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco – “*Cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade.*”

A proposta de alteração supramencionada corresponde ao princípio legislativo da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento e aos objectivos que se pretendem alcançar. Prevê-se no artigo 4.º (Princípios) do OR/2008 que “a execução do OR/2008 é orientada no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa para 2008 e do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o mesmo ano.” Por seu turno, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura afirma, expressamente, no relatório sobre a Área de Assuntos

Sociais e Cultura⁴ que no próximo ano irá promover e concretizar os trabalhos relativos ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, esforçando-se para criar um ambiente e uma cultura livres de tabaco em Macau .

A peticionária propõe a introdução de ligeiras alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento 2008:

Artigo 16º

Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda

⁴ Parágrafo 1.6 do relatório sobre a Área de Assuntos Sociais e Cultura

Desde a adesão de Macau à Aliança das Cidades Saudáveis em 2004, a Comissão para a Cidade Saudável, tendo observado, de forma rigorosa, as metas e o conteúdo relativos à criação duma cidade saudável e o respectivo conteúdo, tem reforçado a mobilização comunitária com vista a promover estilos de vida saudáveis e realizado as tarefas prioritárias definidas para cada ano, a fim de concretizar os objectivos da acção governativa quanto a transformar Macau numa cidade saudável e a criar, no Território, um sistema de saúde cujo desenvolvimento seja sustentável.

No próximo ano, a Comissão para a Cidade Saudável irá concentrar os seus esforços em promover e concretizar os trabalhos relativos ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, com o objectivo de criar, em Macau, um ambiente e uma cultura livres de tabaco, através da educação e sensibilização sustentada e da revisão da legislação destinada à prevenção e limitação do tabagismo.

1. No ano de 2008, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade, excepto as relacionadas com as informações comerciais de tabaco previstas no n.º3 do artigo 3º da Lei n.º21/96/M de 18 de Agosto e no artigo 28º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º268/2003.
2. ...
3. ...
4. ...

Estas alterações ao OR/2008 são ligeiras mas revestem-se de grande importância para o Governo da RAEM, quer no âmbito da assunção das suas responsabilidades quanto à aplicação das leis e diplomas internacionais, quer no âmbito da política de defesa da saúde da população. Além do mais, isso não implica nem custos administrativos nem encargos adicionais⁵.

⁵ Prevê-se no n.º 3 do artigo 16º da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento 2008 que: O disposto no n.º 1 não prejudica a observância do disposto na Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, e nas demais normas gerais ou especiais referentes à afixação de material de propaganda e publicidade. Tais isenções ou reduções fiscais não excluem as formalidades administrativas de revisão anual e renovação da autorização administrativa, por isso, a aplicação da formalidade administrativa respeitante à cobrança de taxa de licenciamento para determinado negócio não suscitará custos administrativos adicionais.

A par disso, espero que, aquando da elaboração da futura proposta de Lei do Orçamento, o Governo proceda a uma consulta pública e crie um canal de consulta mais alargado, livre de obstáculos e bidireccional, de modo a permitir que os cidadãos tenham oportunidade de discutir a proposta de lei do orçamento antes desta ser submetida à Assembleia Legislativa. Só assim é que se pode falar em avanço do processo democrático. O montante do Orçamento referente ao ano económico de 2008, no valor de 40 977 496 600,00 Patacas (*quarenta mil, novecentos e setenta e sete milhões, quatrocentas e noventa e seis mil e seiscentas patacas*) inclui o quê? O que é que esteve na origem da tomada de decisão acerca das despesas constantes da referida proposta de lei? Devido à falta de dados detalhados e à insuficiente auscultação pública, os cidadãos que não pertencem a qualquer associação ou organização política têm dificuldade em avaliar a discussão da referida proposta de lei orçamental. Assim sendo, como é que podem pronunciar-se sobre o assunto? No actual processo de elaboração da proposta de lei orçamental, só os dirigentes das associações indicadas especificamente, alguns estudiosos e elites sociais são alvo de consulta. Ninguém nega que as suas opiniões são preciosas, só que estes grupos não representam toda a população. De facto, restringir a consulta à estrutura política e às associações cívicas não é suficiente para se ficar a conhecer a opinião do público. Neste contexto, sugiro a criação dum canal de consulta com

maior cobertura, livre de obstáculos e bidireccional e, bem assim a criação dum mecanismo dotado de transparência, capaz de fornecer todas as informações necessárias e meios para analisar, eficazmente, as opiniões apresentadas pelo público e fornecer as respostas necessárias. Serve disso exemplo a RAEHK, em que o seu Secretário para as Finanças (*Financial Secretary*), aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, transmitiu, através da imprensa, uma mensagem, afirmando que “todas as opiniões são importantes, por isso, todos devem contribuir com a sua”, ou seja, incentiva-se os cidadãos a apresentarem, directamente a quem define as políticas, as suas opiniões sobre a proposta de lei orçamental⁶.

O Secretário para as Finanças da RAEHK, John Tsang Chun-Wah, vai no próximo dia 27 de Fevereiro apresentar à Assembleia Legislativa de Hong Kong a Proposta de Lei do Orçamento para o ano económico 2008/2009, tendo os respectivos trabalhos de consulta sobre a proposta tido início no passado dia 1 de Novembro⁷. Isto quer dizer que antes da proposta ser submetida ao órgão legislativo os cidadãos dispuseram de 4

⁶ Extracção do Website do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong
O Governo está a preparar a elaboração da proposta de lei orçamental, se tiver opiniões ou sugestões sobre a mesma não hesite em contactar-nos. As suas opiniões e sugestões são bem-vindas.
Correio electrónico: budget@fstb.gov.hk
Nº. de fax: (852) 2147 5770

⁷ O Secretário para as Finanças, John Tsang Chun-Wah, esteve presente na reunião da Comissão para os Assuntos Financeiros e Económicos (*Panel on Financial Affairs*) da Assembleia Legislativa de Hong Kong para auscultar as opiniões apresentadas pelos Deputados sobre a proposta de lei orçamental.

meses para ficar a conhecer melhor o seu conteúdo e para poderem discutir e apresentar as suas opiniões. É isto que falta ao Governo da RAEM, por isso, espero que tome como referência a experiência referida e que melhore o actual processo da consulta aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, que estabeleça linhas abertas, caixas postal e electrónica específicas e que organize sessões para ouvir os cidadãos das diversas camadas, procedendo a uma divulgação humanizada e dando as respostas necessárias às opiniões apresentadas, depois de devidamente analisadas. Tudo isto merece a ponderação do Governo da RAEM.

A signatária da petição solicita, de acordo com o disposto do n.º 2 do art.º10º da Resolução da Assembleia Legislativa n.º 6/2000, que seja mantida a confidencialidade quanto à sua identificação pessoal.

29 de Novembro de 2007.

A Residente: XXXXXX.

Exm.^a Sr.^a Presidente da Assembleia Legislativa.

Segundo uma reportagem jornalística, depois duma reunião que teve lugar na manhã do dia 5 de Dezembro de 2007, a Presidente da 1.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, Kwan Tsui Hang, referiu que tinham sido entregues aos representantes do Executivo, presentes nessa mesma reunião, petições enviadas por alguns residentes, nas quais expressavam o desejo de ver o tabaco excluído do âmbito da isenção de taxas e impostos. Segundo a resposta dada pelos representantes do Executivo, embora estejam reunidas as condições para excluir o tabaco do âmbito da isenção no ano de 2008, continua a ser necessário adoptar alguns procedimentos. Como o Governo está disposto a proceder a uma revisão sobre o imposto do tabaco, não irá adoptar qualquer tratamento especial quanto às políticas de benefício fiscal a adoptar no ano seguinte.

(Fotografia extraída do Jornal "Ou Mun" de 6 de Dezembro de 2007)

Em primeiro lugar, gostaria de sublinhar, enquanto peticionária, que o que se pretende ver excluído do âmbito da isenção fiscal são "as taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a *informações comerciais de tabaco*, a cobrar pelo IACM nos termos do artigo 31.º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003, com base no licenciamento efectuado ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro", e não "o imposto de

consumo sobre o tabaco, da Tabela III referida no artigo 2.º do Regulamento do Imposto de Consumo, aprovado pela Lei n.º 4/99/M, de 13 de Dezembro”, tal como se depreende da referida reportagem jornalística.

Em resposta às opiniões manifestadas pelos deputados, os representantes do Executivo afirmaram estar reunidas as condições para excluir o tabaco do âmbito da referida isenção fiscal no ano de 2008, mas devido à necessidade de adoptar determinados procedimentos, negaram simplesmente a possibilidade de se efectuar qualquer ajustamento às medidas de isenção fiscal, o que carece de fundamento válido e se afigura contraditório!

Para suportar esta minha conclusão, vejamos, em primeiro lugar, o n.º 2 do artigo 16.º da proposta de lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, onde se prevê que “a isenção estabelecida no número anterior não abrange os reclamos colocados no circuito do Grande Prémio”. Para o efeito, são também necessários determinados procedimentos e formalidades. Sendo possível, através da lei, excluir os reclamos colocados no circuito do Grande Prémio do âmbito da isenção fiscal no ano de 2008, porque é que o Governo não pode agora fazer o mesmo em relação ao material de propaganda referente a “informações comerciais de tabaco?”

Será que a exclusão, do âmbito da isenção fiscal, das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações

comerciais de tabaco, implicará procedimentos e encargos administrativos adicionais? A resposta deve ser negativa! Aliás, o n.º 3 do artigo 16.º da referida proposta de lei refere que “o disposto no n.º 1 não prejudica a observância do disposto na Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, e nas demais normas gerais ou especiais referentes à afixação de material de propaganda e publicidade”. Ou seja, a medida de isenção em causa não dispensa as formalidades de licenciamento e renovação anual relativas ao material de propaganda e publicidade. Assim sendo, as formalidades administrativas de cobrança das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco não vão resultar em custos administrativos adicionais.

Em segundo lugar, a aplicação indiscriminada da medida de isenção do pagamento das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco contraria os princípios consagrados no artigo 4.º (Princípios) da proposta de lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”. O referido artigo define que “A execução do OR/2008 é orientada no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa para 2008 e do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o mesmo ano.”. No ponto 1.6 do relatório das LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, o respectivo Secretário refere que, no próximo ano, o Governo irá concentrar os seus esforços na promoção e concretização de todas as tarefas necessárias ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do

Tabaco”, com o objectivo de se criar em Macau um ambiente e uma cultura livres de tabaco. No entanto, os representantes do Executivo continuam a aplicar a medida de isenção do pagamento das taxas de licenciamento para o material de propaganda referente a informações comerciais de tabaco, facto esse que não só contraria a prossecução dos trabalhos consagrados no relatório das LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, como não se coaduna com o objectivo consagrado na “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, quanto aos Estados Partes terem de adoptar políticas relativas a impostos, preços e propaganda que visem reduzir o consumo do tabaco.

Por último, vale a pena citar a resposta do Governo, datada de 14/6/2005, em referência à interpelação escrita apresentada por um deputado, através do ofício da Assembleia Legislativa n.º 079/E37/II/GPAL/2005, na qual se afirma que o Governo “irá” estabelecer, no tempo oportuno, um pacote de planos para controlo do tabaco, incluindo a introdução de alterações ao imposto de consumo sobre o tabaco. No entanto, passaram já muitos anos e ainda não foi elaborada a proposta de lei sobre a revisão do imposto em causa.

Na discussão da Proposta de Lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, actualmente em curso, os representantes do Governo misturaram as taxas de licenciamento para propaganda referente a “informações comerciais de tabaco” com o imposto de consumo sobre o tabaco, duas medidas, uma administrativa e outra jurídica, que foram adoptadas para restringir as

actividades comerciais relativas ao tabaco. Os representantes do Governo insistiram em não introduzir quaisquer alterações à proposta de lei, no sentido de se excluírem da isenção fiscal as taxas de licenciamento para a propaganda referente a “informações comerciais de tabaco”. Numa perspectiva macro, essa posição do Governo coloca a “Lei do Orçamento de 2008” em contradição não só com o que se encontra definido nas LAG da área dos Assuntos Sociais e Cultura, como também com a Convenção Quadro da OMS para o Controlo do Tabaco, que é extensiva a Macau. Assim sendo, tanto o Governo, que é o proponente da Proposta de Lei intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, como os deputados, que a estão a apreciar, devem reflectir aprofundadamente sobre o tratamento inadequado estipulado no n.º 1 do artigo 16.º da referida Proposta de Lei, no sentido de isentar as taxas de licenciamento de propaganda sobre informações comerciais de tabaco”, e as taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade cobradas pelo IACM.

A cidadã: XXXXXX

Texto da petição anterior para vossa referência :

Exm.^a Sr.^a

Presidente da Assembleia Legislativa,

XXXXXX, casada, nascida a XX de XX de 19XX, de nacionalidade chinesa, professora, portadora do BIRM n.º XXXXXX(X), moradora na XXXXXXXX, vem apresentar a V. Ex.^a a seguinte petição, nos termos do parágrafo 6 do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos dos artigos 4.º e 13.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, por entender que a aplicação da norma constante no n.º 1 do artigo 16.º (Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda) da proposta intitulada “Lei do Orçamento de 2008”, não deve ser estendida às “mensagens publicitárias de tabaco”, para evitar que através da mensagem de isenção, sem discriminação, se transmita ao público que se trata duma medida contrária à Convenção Quadro para o Controlo do Tabagismo, pois a actual norma refere que “*o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade*”. Assim, espera a signatária que a Presidente e os Deputados da Assembleia Legislativa tenham em atenção a opinião que aqui se expressa aquando da apreciação na especialidade, especialmente a Comissão Permanente durante a fase de apreciação e elaboração do parecer sobre a proposta intitulada “Lei do Orçamento para 2008”.

Na esperança desta petição vir a ser admitida por V. Ex.^a e de virem a ser efectuados pequenos ajustamentos à proposta de lei, vem a signatária expor nos termos e fundamentos seguintes:

A Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, adoptada em Genebra a 21 de Maio de 2003, que entrou em vigor para a República Popular da China, incluindo a sua Região Administrativa Especial de Macau, em 9 de Janeiro de 2006, determina que *“cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco”*.

A Lei n.º 7/89/M (Actividade Publicitária), de 4 de Setembro, determina no artigo 9.º que *“é condicionada a publicidade a bebidas alcoólicas e ao tabaco”*.

A Lei n.º 21/96/M (Regime de Prevenção e Limitação do Tabagismo), de 19 de Agosto, determina no número 1 do artigo 3.º que *“é proibida a publicidade ao tabaco”*.

Os grandes cartazes de publicidade ao tabaco que podemos encontrar nos mais variados locais da cidade (vide foto em anexo) aparecem sob a forma de “informações comerciais sobre o tabaco”, daí que a sua afixação e colocação estejam sujeitas às regras impostas no número 1 do artigo 19.º da Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, ou seja, sujeitas ao licenciamento prévio do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e ao pagamento da taxa de reclamos, nos termos do artigo 31.º do Despacho do Chefe do Executivo n.º 268/2003 que aprovou a Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM. Contudo, o artigo 28.º desse mesmo Despacho determina que *“tratando-se de*

informações comerciais de tabaco ou de publicidade às bebidas alcoólicas, o valor da taxa a cobrar é elevado para o dobro”.

(Fotografia do reclamo instalado na Avenida do Infante D. Henrique)

É evidente que quando se elaborou este regulamento administrativo intitulado “Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais”, a intenção do Chefe do Executivo era aumentar para o dobro o valor da taxa a cobrar sobre as informações comerciais sobre o tabaco e reduzir o consumo de tabaco através de meios fiscais, devido aos prejuízos que o consumo em excesso duma substância como o tabaco pode ter na saúde humana¹. Isso consubstancia o ponto de equilíbrio entre a liberdade de expressão ao nível das informações comerciais e a defesa da saúde da população objectivo que o serviço administrativo que elaborou esse regulamento administrativo pretendia atingir. Isso vai de encontro às exigências previstas na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, quanto aos diversos estados contratantes assumirem a opção política de as receitas fiscais provenientes do tabaco², os

¹ Idêntico meio legislativo pode encontrar-se na alínea do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 10/78/M de 8 de Julho intitulada “Venda, exposição e exibição públicas de material pornográfico e obsceno”, que regula o material pornográfico: Sem prejuízo de outras restrições que vierem a ser estabelecidas em diploma regulamentar, a concessão da licença especial será obrigatoriamente condicionada ao prévio pagamento de contribuição industrial, cuja taxa será equivalente a trinta vezes a fixada para a 1.ª classe da rubrica 332 da Tabela Geral das Indústrias e Comércio anexa ao Regulamento da Contribuição Industrial em vigor (Actualmente, a taxa anual para a licença administrativa deste tipo de recintos é de 12.000 patacas e a taxa para meio ano é de 7.500 patacas).

² A Administração salientou em 14 de Junho de 2005, na sua resposta à interpelação escrita constante do ofício n.º 079/E37/II/GPAL/2005 da Assembleia Legislativa, que o Governo da RAEM iria implementar, em momento oportuno e de harmonia com o pacote de políticas e planos para o controlo do tabaco, o novo critério de incidência sobre o imposto de consumo sobre o tabaco.

preços e as políticas de propaganda sobre o tabaco deverem ter como objectivo reduzir o consumo.

No entanto, depois de nestes últimos anos se ter aplicado indistintamente esta medida de redução e isenção fiscal sobre as taxas de licenciamento estabelecidas para a afixação ou colocação de material de propaganda ou publicidade, o custo da fixação, manutenção e conservação dos materiais de propaganda afixados no exterior de edifícios registou uma grande diminuição. Aliás, como o valor das taxas de licenciamento para os reclusos com informações comerciais é calculado com base na área ocupada e no facto de serem ou não luminosos, a referida medida de redução e isenção fiscal acabou por levar ao aumento da área ocupada pelos materiais de propaganda aos produtos de tabaco, que muitas vezes atinge o limite máximo legalmente fixado³. Pode citar-se o exemplo do material publicitário instalado na Avenida do Infante D. Henrique (vide fotografia anexada), um grande reclamo luminoso e colorido, muito atractivo, colocado numa zona movimentada e susceptível de produzir grande efeito, que não só contraria as normas internacionais que a RAEM deve cumprir, como a “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, como também o objectivo que o artigo 28.º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais pretende atingir.

Numa perspectiva teórica, o controlo do Governo sobre os órgãos de

³ Vide n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 21/96 de 19 de Agosto.

comunicação remonta à “República” de Platão: “um Estado está seguro quando sob a instrução de homens de virtude. Thomas Hobbes considera que o poder para manter a ordem dum Estado é supremo e não pode ser contestado por indivíduos. Georg Wilhelm Friedrich Hegel assumiu uma perspectiva mais global e imparcial, considerando que o Estado é o próprio objectivo, porque detém maior poder para gerir e proteger os indivíduos, enquanto a maior responsabilidade desses indivíduos é serem bons cidadãos. Destas teorias aplicadas ao longo de várias gerações resulta o conceito político de Estado-Providência, e quando se impõem limitações à liberdade individual é sempre em nome da defesa de interesses maiores do Estado. O Governo da RAEM tem procurado encontrar o ponto de equilíbrio entre a liberdade de expressão (publicidade aos produtos de tabaco) e a defesa da saúde da população (meios para reduzir a vontade de adquirir produtos de tabaco), mas esse fraco ponto de equilíbrio mantido através de meios administrativos foi já destruído pelas medidas de redução e isenção fiscais previstas na proposta de lei do Orçamento, que deram origem a fenómenos contrários ao princípio consagrado na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, tais como o aumento acentuado, em número e dimensão, dos materiais de publicidade aos produtos de tabaco, e a generalização desta situação na comunidade.

De acordo com a alínea 14) do artigo 50º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e o artigo 103º do Regimento da Assembleia Legislativa da RAEM, aprovado pela Resolução n.º1/1999, são

reservadas em exclusivo ao Governo da RAEM a iniciativa e a iniciativa superveniente da lei em matéria de receitas e despesas públicas. Assim sendo, a expectativa é que a Assembleia Legislativa discuta com o Governo e manifeste opiniões tanto no decorrer da apreciação da proposta de lei, que se encontra em apreciação no seio da Comissão, como durante a discussão na especialidade, no plenário. No exercício da competência de examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, em cumprimento da alínea 2) do artigo 71º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa deve exigir ao Governo da RAEM que preste importância à adopção de políticas de isenção ou redução fiscais, que recorra a medidas fiscais para reprimir a publicidade aos produtos de tabaco e a vontade de consumir, e que exerça o seu poder exclusivo de iniciativa superveniente para introduzir alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento, onde se lê: *o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade*. Essa isenção, sem discriminação, merece alterações, pois, a isenção das taxas de licenciamento não deve ser estendida às “informações comerciais sobre o tabaco”. Para além disso, o Governo deve recorrer aos meios fiscais para promover a aplicação do n.º2 do artigo 13.º da Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco – “*Cada Parte deve determinar, em conformidade com a sua Constituição ou os seus princípios constitucionais, a proibição total de quaisquer formas de publicidade.*”

A proposta de alteração supramencionada corresponde ao princípio legislativo da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento e aos objectivos que se pretendem alcançar. Prevê-se no artigo 4.º (Princípios) do OR/2008 que “a execução do OR/2008 é orientada no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa para 2008 e do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o mesmo ano.” Por seu turno, o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura afirma, expressamente, no relatório sobre a Área de Assuntos Sociais e Cultura⁴ que no próximo ano irá promover e concretizar os trabalhos relativos ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, esforçando-se para criar um ambiente e uma cultura livres de tabaco

⁴ Parágrafo 1.6 do relatório sobre a Área de Assuntos Sociais e Cultura

Desde a adesão de Macau à Aliança das Cidades Saudáveis em 2004, a Comissão para a Cidade Saudável, tendo observado, de forma rigorosa, as metas e o conteúdo relativos à criação duma cidade saudável e o respectivo conteúdo, tem reforçado a mobilização comunitária com vista a promover estilos de vida saudáveis e realizado as tarefas prioritárias definidas para cada ano, a fim de concretizar os objectivos da acção governativa quanto a transformar Macau numa cidade saudável e a criar, no Território, um sistema de saúde cujo desenvolvimento seja sustentável.

No próximo ano, a Comissão para a Cidade Saudável irá concentrar os seus esforços em promover e concretizar os trabalhos relativos ao cumprimento da “Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco”, com o objectivo de criar, em Macau, um ambiente e uma cultura livres de tabaco, através da educação e sensibilização sustentada e da revisão da legislação destinada à prevenção e limitação do tabagismo.

em Macau .

A peticionária propõe a introdução de ligeiras alterações ao n.º1 do artigo 16º - Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda, constante da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento 2008:

Artigo 16º

Isenção de taxas e impostos sobre publicidade e propaganda

1. No ano de 2008, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não procede à cobrança das taxas de licenciamento estabelecidas para as afixações ou colocações de material de propaganda ou publicidade, excepto as relacionadas com as informações comerciais de tabaco previstas no n.º3 do artigo 3º da Lei n.º21/96/M de 18 de Agosto e no artigo 28º da Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do IACM, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º268/2003.
2. ...
3. ...
4. ...

Estas alterações ao OR/2008 são ligeiras mas revestem-se de grande importância para o Governo da RAEM, quer no âmbito da assunção das suas responsabilidades quanto à aplicação das leis e diplomas internacionais, quer no âmbito da política de defesa da saúde da população. Além do mais, isso

não implica nem custos administrativos nem encargos adicionais⁵.

A par disso, espero que, aquando da elaboração da futura proposta de Lei do Orçamento, o Governo proceda a uma consulta pública e crie um canal de consulta mais alargado, livre de obstáculos e bidireccional, de modo a permitir que os cidadãos tenham oportunidade de discutir a proposta de lei do orçamento antes desta ser submetida à Assembleia Legislativa. Só assim é que se pode falar em avanço do processo democrático. O montante do Orçamento referente ao ano económico de 2008, no valor de 40 977 496 600,00 Patacas (*quarenta mil, novecentos e setenta e sete milhões, quatrocentas e noventa e seis mil e seiscentas patacas*) inclui o quê? O que é que esteve na origem da tomada de decisão acerca das despesas constantes da referida proposta de lei? Devido à falta de dados detalhados e à insuficiente auscultação pública, os cidadãos que não pertencem a qualquer associação ou organização política têm dificuldade em avaliar a discussão da referida proposta de lei orçamental. Assim sendo, como é que podem pronunciar-se sobre o assunto? No actual processo de elaboração da proposta de lei orçamental, só os dirigentes das associações indicadas especificamente, alguns estudiosos e elites sociais são alvo de consulta.

⁵ Prevê-se no n.º 3 do artigo 16º da proposta de lei intitulada Lei do Orçamento 2008 que: O disposto no n.º 1 não prejudica a observância do disposto na Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, e nas demais normas gerais ou especiais referentes à afixação de material de propaganda e publicidade. Tais isenções ou reduções fiscais não excluem as formalidades administrativas de revisão anual e renovação da autorização administrativa, por isso, a aplicação da formalidade administrativa respeitante à cobrança de taxa de licenciamento para determinado negócio não suscitará custos administrativos adicionais.

Ninguém nega que as suas opiniões são preciosas, só que estes grupos não representam toda a população. De facto, restringir a consulta à estrutura política e às associações cívicas não é suficiente para se ficar a conhecer a opinião do público. Neste contexto, sugiro a criação dum canal de consulta com maior cobertura, livre de obstáculos e bidireccional e, bem assim a criação dum mecanismo dotado de transparência, capaz de fornecer todas as informações necessárias e meios para analisar, eficazmente, as opiniões apresentadas pelo público e fornecer as respostas necessárias. Serve disso exemplo a RAEHK, em que o seu Secretário para as Finanças (*Financial Secretary*), aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, transmitiu, através da imprensa, uma mensagem, afirmando que “todas as opiniões são importantes, por isso, todos devem contribuir com a sua”, ou seja, incentiva-se os cidadãos a apresentarem, directamente a quem define as políticas, as suas opiniões sobre a proposta de lei orçamental⁶.

O Secretário para as Finanças da RAEHK, John Tsang Chun-Wah, vai no próximo dia 27 de Fevereiro apresentar à Assembleia Legislativa de Hong Kong a Proposta de Lei do Orçamento para o ano económico 2008/2009, tendo os respectivos trabalhos de consulta sobre a proposta tido início no

⁶ Extracção do Website do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong
O Governo está a preparar a elaboração da proposta de lei orçamental, se tiver opiniões ou sugestões sobre a mesma não hesite em contactar-nos. As suas opiniões e sugestões são bem-vindas.
Correio electrónico: budget@fstb.gov.hk
Nº. de fax: (852) 2147 5770

passado dia 1 de Novembro⁷. Isto quer dizer que antes da proposta ser submetida ao órgão legislativo os cidadãos dispuseram de 4 meses para ficar a conhecer melhor o seu conteúdo e para poderem discutir e apresentar as suas opiniões. É isto que falta ao Governo da RAEM, por isso, espero que tome como referência a experiência referida e que melhore o actual processo da consulta aquando da elaboração da proposta de lei orçamental, que estabeleça linhas abertas, caixas postal e electrónica específicas e que organize sessões para ouvir os cidadãos das diversas camadas, procedendo a uma divulgação humanizada e dando as respostas necessárias às opiniões apresentadas, depois de devidamente analisadas. Tudo isto merece a ponderação do Governo da RAEM.

A signatária da petição solicita, de acordo com o disposto do n.º 2 do art.º 10º da Resolução da Assembleia Legislativa n.º 6/2000, que seja mantida a confidencialidade quanto à sua identificação pessoal.

29 de Novembro de 2007.

A Residente: XXXXXX.

⁷ O Secretário para as Finanças, John Tsang Chun-Wah, esteve presente na reunião da Comissão para os Assuntos Financeiros e Económicos (*Panel on Financial Affairs*) da Assembleia Legislativa de Hong Kong para auscultar as opiniões apresentadas pelos Deputados sobre a proposta de lei orçamental.