

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/98

Tendo o Governo aprovado, no seguimento do seu Programa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, publicada no Diário da República, 1.ª série-B, de 14 de Julho de 1997, que contém as bases gerais da reforma fiscal da transição para o século XXI, verificou-se, em sede de trabalhos de revisão constitucional, a alteração do n.º 3 do artigo 104.º (antigo artigo 107.º) da Constituição, relativo aos impostos.

Nestes termos, a revisão constitucional, ao alterar o artigo 107.º, n.º 3, dispondo agora que «a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos», deixou de tornar obrigatória a existência do imposto sobre as sucessões e doações e, deste modo, abriu o caminho para a consideração aprofundada da hipótese de integrar a tributação das sucessões e doações na tributação do património, conseguindo assim uma forma mais eficiente de reduzir as desigualdades quanto ao conjunto do sistema e entre contribuintes detentores de património.

Por outro lado, uma vez que o artigo 35.º da Constituição foi alterado, importará igualmente efectuar algumas considerações relativamente à utilização dos fluxos de informação na luta contra a fraude e a evasão fiscais.

Cumpre, pois, alterar em conformidade a Resolução de Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de Julho, que se publica, na íntegra, em anexo.

Assim, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 203.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu aprovar alterações às bases gerais da reforma fiscal da transição para o século XXI, em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, publicada no Diário da República, 1.ª série-B, de 14 de Julho de 1997.

1 — O n.º 5 do preâmbulo passará a ter a seguinte redacção:

«[...] quer a nível local, quer a nível regional. A nível local terá de se ter em conta a necessidade de financiamento das autarquias locais, nos três níveis previstos constitucionalmente, que contará com a atribuição de receitas provenientes da tributação do património, em termos a definir depois da respectiva reforma, bem como [...].»

2 — O ponto 2.º do anexo à resolução do Conselho de Ministros passa a ter a seguinte redacção:

«Ponto 2.º
[...]

1 —

2 — No respeitante às reformas incompletas ou ainda não encetadas, em particular em relação à tributação do património (para a qual se prevê a criação de um imposto único, analítico, periódico, real e proporcional sobre a riqueza mobiliária e imobiliária, com a simultânea extinção da contribuição autárquica, do imposto municipal da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações, questão que conduzirá à reforma das finanças locais), imposto do selo, imposto automóvel e alguns impostos conexos, será necessário proceder a uma mudança de raiz de toda a filosofia de tributação.

3 —

3 — O ponto 8.º do anexo à resolução do Conselho de Ministros passa a ter a seguinte redacção:

«Ponto 8.º
[...]

- 1 —
- 2 —
- 3 —
- 4 —

a) Simplificação das obrigações declarativas e da sua entrega, em particular pelo uso das novas tecnologias de informação, no quadro de uma revisão do sistema declarativo, em que se distingam as informações relativas às liquidações das informações estatísticas e de controlo;

- b)
- c)
- d)
- e)
- f)
- g)
- h)

5 — Implantar-se-á o documento único de cobrança, garantindo a curto prazo um conhecimento mais rápido e correcto dos pagamentos efectuados e da receita entrada nos cofres do Estado.»

4 — O ponto 10.º do anexo à resolução do Conselho de Ministros passa a ter a seguinte redacção:

«Ponto 10.º
[...]

-
- a)
- b)
- c)
- d)
- e)
- f)
- g)
- h)
- i)
- j)
- k)
- l)
- m)
- n)
- o)
- p)
- q)
- r)
- s)
- t)
- u)
- v)

x) Desenvolvimento, nos termos do artigo 35.º da Constituição, de fluxos de informação entre os subsistemas inspectivos tributário e da segurança social, no sentido de detectar situações de incumprimento com as correspondentes melhorias na rede de comunicações entre os serviços periféricos das respectivas administrações.»

5 — O ponto 18.º do anexo à resolução do Conselho de Ministros passa a ter a seguinte redacção:

«Ponto 18.º

[...]

1 — Modificação da filosofia subjacente à tributação do património, adequando-a às novas realidades económicas e sociais, através de soluções neutras de carácter estrutural, numa lógica de concertação com as autarquias locais e com as organizações representativas dos sectores envolvidos, reanalisando-se a fiscalidade da habitação de forma a valorizar a habitação própria e permanente e a respectiva mobilidade, bem como a conservação e requalificação do parque habitacional.

2 —

3 —

a)

b) No tocante ao imposto sobre as sucessões e doações, dever-se-á ter em consideração que a revisão constitucional, ao alterar o artigo 107.º, n.º 3, prevendo a injunção de a tributação do património dever contribuir para a igualdade entre os cidadãos, deixou de tornar obrigatória a existência do imposto sobre as sucessões e doações e abriu o caminho para a consideração da possibilidade de integração da tributação das sucessões e doações na tributação do património, de modo a conseguir uma forma mais eficiente de reduzir as desigualdades quanto ao conjunto do sistema e entre contribuintes detentores de património. Neste contexto, o Governo promoverá as seguintes medidas e terá em consideração os seguintes aspectos:

- i) Estudo, no âmbito da revisão dos diversos impostos que incidem sobre o património, de forma até hoje manifestamente desconexa e incoerente, tendo como objectivo a extinção do imposto sobre as sucessões e doações, que perdeu todas as características de instrumento de justiça social que historicamente teve e que, pela erosão da base tributável e pela prática de formas generalizadas de evasão e de modalidades deficientes de avaliação da matéria colectável, se tornou financeiramente insignificante e socialmente injusto;
- ii) A extinção do imposto sobre as sucessões e doações deverá ser combinada com a avaliação das formas de tributação do património, como formas mais justas de justiça intergeracional e entre proprietários e não proprietários;

c) [Anterior alínea d).]

d) [Anterior alínea e).]

e) [Anterior alínea f).]

f) [Anterior alínea g).]»

Presidência do Conselho de Ministros, 30 de Dezembro de 1997. — O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ANEXO

Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97

Quadros gerais para a reforma fiscal — Um sistema fiscal para o Portugal desenvolvido, no limiar do século XXI

1 — Programa do Governo, situação herdada e estratégia faseada de actuação

O capítulo do Programa do XIII Governo Constitucional relativo à política fiscal apontou algumas prioridades fundamentais que se podem sintetizar em três ideias chave: a introdução de uma maior justiça na repartição da carga tributária, com progressivo desagravamento dos rendimentos do trabalho por conta de outrem, e, de modo global, desagravamento dos contribuintes cumpridores; a contribuição do sistema fiscal para o desenvolvimento sócio-económico, equilibrado e sustentável do nosso país, nomeadamente através do estímulo à competitividade, produtividade e emprego, e o reforço da confiança entre os cidadãos e a administração tributária.

A prossecução de uma maior equidade tributária deverá ser combinada com o compromisso do Governo de não aumentar os impostos, isto é, não subir o nível global de fiscalidade. É evidente que não há aumento de impostos se se conseguir, como se pretende, a melhoria do sistema de fiscalização e controlo, o alargamento da base tributária e a melhoria da cobrança da dívida exequenda.

Além desses objectivos, revelou-se imperativa a readaptação do sistema fiscal às transformações verificadas na última década no sistema sócio-económico, em Portugal, na Europa e no mundo, e às transformações que se adivinham no início do próximo século, em particular as decorrentes da introdução do euro e as dos problemas derivados da sociedade de informação, a que o sistema fiscal deverá dar resposta.

Por razões operativas, a estratégia de adequação ao ideal fiscal de maior justiça e igualdade, eficiência e comodidade, foi delineada em duas fases distintas: uma 1.ª fase de levantamento da situação e tomada de medidas urgentes (desde a entrada em funções do Governo em fins de Outubro de 1995, até ao 1.º semestre de 1997) e uma 2.ª fase de reformas de fundo (do 2.º semestre de 1997 até ao final da legislatura, sem prejuízo da existência de medidas cujos efeitos ou últimas fases se prolongam para além desta data).

Esta cisão estratégica era fundamental, dado o estado do sistema fiscal no momento da tomada de posse do XIII Governo Constitucional, que se caracterizava por:

- i) Falta de instrumentos legislativos, informativos e de apoio à decisão, que assegurassem, respectivamente, a estabilidade do sistema, o acompanhamento e controlo do seu desempenho e a adequada previsão da sua evolução quantificada;
- ii) Atraso nas tarefas de modernização e reorganização da administração tributária, que tinham sido fortemente travadas pela política adoptada pela Secretaria de Estado do Orçamento no início da década de 90;
- iii) Acumulação de casos de atraso nas cobranças, agravados pela prolongada situação recessiva (que o Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, só parcialmente resolveu), com os consequentes reflexos negativos na justiça tributária e no tecido sócio-económico, nomeadamente no plano das distorções de concorrência;

- iv) Larga evasão e fraude fiscal e aduaneira sem combate eficaz, designadamente nos planos da fiscalização externa e das execuções fiscais;
- v) Ausência de diálogo institucionalizado entre os diversos departamentos da administração tributária e entre estes e os demais departamentos da Administração;
- vi) Sucessão de minirreformas fiscais em cada Orçamento do Estado, o que violava profundamente a sua estabilidade, um dos elementos básicos de um sistema fiscal eficiente, previsível por todos e generalizadamente acatado e cumprido.

A situação descrita — e em particular o facto de se entender que a política fiscal deve ser traçada, com carácter permanente, à margem dos Orçamentos do Estado, devendo constar do Orçamento do Estado apenas adaptações transitórias, conjunturais ou ocasionais — levou a que o Governo, numa 1.ª fase, para além da prossecução e debate de diversos estudos (desde logo o debate do importante relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal), tivesse concentrado basicamente a sua actuação na luta contra a fraude e a evasão e na preparação de medidas imediatas tendentes a repor um mínimo de justiça e simultaneamente a realizar o objectivo da consolidação orçamental (medidas pontuais incluídas em três orçamentos e ou resultantes da concertação estratégica, preparação do plano de regularização de dívidas fiscais com particular incidência na actuação administrativa e esforços de melhoria da eficácia e do controlo do sistema fiscal).

Terminada essa fase de normalização do sistema fiscal, há que passar à concepção, programação e reforma da reforma, dando-se plena concretização ao Programa do XIII Governo Constitucional e aos compromissos assumidos em sede de concertação estratégica.

A reforma fiscal, cujas linhas programáticas e princípios estruturantes agora se divulgam, não visa, contudo, nem tem a ambição de substituir todas as leis ou os impostos existentes, pois muitos deles e a estrutura em que se integram têm sentido e futuro. Propõe-se, sim, numa perspectiva sistémica, uma reflexão global e intervenção selectiva sobre aquilo que ficou incompleto ou aquilo que está errado nas reformas fiscais recentes, estabilizando e aperfeiçoando as leis, instituições e instrumentos operativos, inflectindo comportamentos fiscais danosos para o cidadão e para o Estado, em vez de bruscas mexidas na estrutura dos impostos; numa palavra, reorientando a evolução do sistema fiscal ao serviço do desenvolvimento sócio-económico e político, integrando-o no movimento de transformação da economia e da sociedade portuguesa e europeia, no quadro dos novos modelos e paradigmas que se perfilam no horizonte de Portugal e do mundo.

2 — Princípios estruturantes de uma reforma fiscal para o século XXI

A reforma da reforma fiscal dos anos 80, a reforma fiscal da transição para o século XXI, a reforma fiscal do Portugal desenvolvido, que é objectivo desta 2.ª fase de actuação do Governo, deverá ser um processo dinâmico e participado, orientado por uma perspectiva estratégica, e obedecer, no plano político, aos seguintes princípios estruturantes:

- i) Consensualidade: será o mais consensual possível, por razões de necessidade de legitimação

democrática profunda e eficiente aplicação e acatamento das medidas aprovadas, visando introduzir e provocar um debate que revele ou gere os máximos denominadores comuns resultantes da identidade ou da aproximação de posições entre as diversas forças políticas, económicas e sociais;

- ii) Estabilidade: assegurará uma maior estabilidade das normas fiscais estruturantes do sistema, sem prejuízo da manutenção de uma certa flexibilidade por razões conjunturais, não obnubilando assim um dos objectivos básicos de uma política fiscal séria e consciente;
 - iii) Adaptabilidade: definirá, conforme as circunstâncias, formas de actuação reformadora diversificadas: nuns casos um mero levantamento da situação, quando nada se encontrou feito que permita, de imediato, tomar uma decisão política de fundo e, em outros casos, a reformulação de certos institutos fiscais ou mesmo da filosofia de tributação de certos impostos ou a remodelação das estruturas de aplicação ou controlo judiciais, administrativas ou sociais;
 - iv) Articulação com outras políticas: o sistema fiscal deverá transformar-se num factor de promoção do desenvolvimento e contribuir para a realização da solidariedade social, de acordo com as finalidades da nossa comunidade nacional;
 - v) Democracia e responsabilidade: introduzirá, no domínio tributário, a ética de responsabilidade inerente a uma cultura democrática — em suma, trata-se de trazer a democracia para a fiscalidade. Os impostos não podem continuar a ser considerados como uma mera imposição coactiva e arbitraria do Estado, mas têm de ser encarados, à luz da cultura democrática, como uma forma de partilha de solidariedade e de responsabilidade. A medida e os termos desta partilha são definidos essencialmente pela intervenção parlamentar na aprovação das leis fiscais e dos orçamentos em cada ano, de modo que, assim, os recursos dos contribuintes, em função da sua capacidade e de critérios de justiça legitimados pela democracia representativa, sejam postos ao serviço de todos, satisfazendo as necessidades públicas (isto é, do povo);
 - vi) Cidadania: reformará as mentalidades de forma que se tome consciência da importância do instituto fiscal, como dever cívico e elemento integrante da cidadania, sem o que dificilmente se combaterá a actual mentalidade de fuga ao fisco ser socialmente tolerada;
 - vii) Serviço público: permitirá que a Administração, sem quebra da sua autoridade, aja e se conceba ao serviço dos cidadãos, buscando a sua comodidade, a efectivação dos seus direitos e reconhecendo o primado da cidadania sobre a função pública.
- Os contribuintes não devem ser vistos pela Administração como potenciais faltosos ou defraudadores, mas sim como cidadãos e destinatários de um serviço público (como verdadeiros «clientes»);
- viii) Simplicidade: simplificará e desburocratizará o sistema tributário, nomeadamente através do recurso às novas tecnologias;

- ix) Unidade de sistema: uniformizará, tanto quanto possível, as soluções de direito fiscal aduaneiro e não aduaneiro.

3 — Adequada consideração dos factores envolventes de uma reforma fiscal

Na concretização dos princípios enunciados, procurar-se-á respeitar e prosseguir um conjunto de objectivos e de prioridades, eles próprios determinados por factores político-jurídicos que condicionam, quer interna, quer externamente, as «margens de liberdade» do decisor político, a saber:

3.1 — A nível interno, a consideração das directrizes normativas, quer fundamentadoras quer teleológicas, relativas à estrutura tributária, concentradas fundamentalmente nos artigos 106.º e 107.º do texto constitucional:

Legalidade fiscal e respeito pelos direitos dos cidadãos. A lei prima sobre a função pública. O Estado democrático de direito define os deveres de cidadania e está acima da autoridade, dos poderes fácticos e de qualquer manifestação de corporativismo, tanto do Estado como da sociedade;

Rendimento fiscal, como função primeira dos impostos;

Igualdade (redistribuição) como critério prioritário da partilha da carga tributária;

Tributação baseada na capacidade contributiva dos cidadãos e das instituições e numa clara definição das necessidades públicas;

Progressividade do sistema, tendo como principal instrumento o IRS;

Respeito pelo modelo estrutural do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa;

Efectivação e reforço da descentralização tributária.

3.2 — A nível externo, a consideração das perspectivas da coordenação fiscal no âmbito da União Europeia e do enquadramento internacional da tributação.

Nestes termos, é inevitável o regresso a uma dinâmica de coordenação fiscal global, embora com instrumentos muito diversificados e sem prejuízo do princípio da subsidiariedade, com destaque para os seguintes pontos, demonstrativos de que os problemas da tributação em Portugal coincidem em larga medida com os dos demais países da União Europeia:

Necessidade da manutenção, em termos sustentáveis e duradouros, da consolidação financeira e fiscal, lutando-se contra a erosão das bases tributárias que se tem verificado ultimamente devido à desenfreada competição fiscal entre Estados e entre regiões tributárias e espaços com regimes diferenciados;

Necessidade de remoção de barreiras e distorções, quer ao mercado interno unificado quer à instituição da moeda única, em particular pela eliminação de distorções na tributação dos movimentos de capitais (com particular relevo para a proposta de directiva sobre a tributação da poupança) e a eliminação de obstáculos fiscais às actividades transfronteiriças;

Probabilidade do crescimento a longo prazo, em termos absolutos e relativos, do orçamento e da fiscalidade da União Europeia, como consequên-

cia do avanço da UEM e do reforço das funções políticas e da unidade europeia;

Necessidade de correcção das distorções à equidade que resultam da crescente incidência da carga fiscal global, nos últimos anos, sobre o rendimento dos trabalhadores, e particularmente dos trabalhadores assalariados;

Criação de um sistema comum de IVA, sem prejuízo de uma prévia aproximação de taxas e de legislação;

Criação de um sistema de tributação de eficiência energética, com preocupações de índole ecológica e de diversificação de bases de tributação;

Aumento da competitividade do espaço comunitário no tocante à atracção de factores de produção, em particular capital e iniciativa empresarial, em confronto com outros espaços regionais desenvolvidos da economia mundial

O Governo enviará informação regular à Assembleia da República e procederá à consulta dos agentes económicos e sociais na preparação das principais decisões ou posições a tomar em questões da fiscalidade comunitária e internacional. Nesta matéria, deverá atender, do ponto de vista nacional, sobretudo às seguintes questões:

i) Necessidade de reposicionar a economia portuguesa e europeia, no âmbito de uma economia global que nos últimos anos tem vindo a desfavorecer a competitividade dos Estados da União Europeia, também no domínio fiscal;

ii) Estabelecimento de maior justiça e equidade, assentes fundamentalmente na luta interna e internacional contra a fraude e a evasão e na eliminação das situações de dupla tributação;

iii) Criação da possibilidade de que a consolidação financeira se faça em termos regulados e compatíveis com a satisfação de necessidades públicas;

iv) Desenho de um espaço fiscal europeu e internacional em que se verifique uma combinação adequada entre espaços nacionais de tributação normal e zonas de tributação mais reduzida.

Neste quadro serão desenvolvidos estudos de avaliação visando identificar os mecanismos mais adequados à melhoria da eficiência fiscal, optimizando a relação entre nível de tributação e dinâmica de crescimento do rendimento tributável;

v) Prioridade a certos problemas específicos (cooperação no controlo fiscal e sua coordenação com a supervisão financeira, a nível europeu e extra-europeu; resolução dos problemas da tributação da poupança; sistema comum do IVA; tributação da energia);

vi) Adopção de medidas de defesa e combate aos efeitos negativos nacionais da competição fiscal ilegítima e defesa dos meios de luta contra este fenómeno e consequente evasão e fraude no domínio internacional, desde já e de imediato, mediante a adopção de um Código de Conduta Fiscal dos Estados da União Europeia e de iniciativas semelhantes no âmbito da OCDE e do FMI.

Da delimitação de um novo conceito estratégico nacional, em que se localize Portugal no mundo con-

forme os seus objectivos, interesses e valores, devem extrair-se consequências do domínio das mais diversas políticas externas extra-europeias. E uma dessas áreas com consequências importantes, porque dela depende toda a movimentação de capitais e dos outros factores de produção e a sua localização no espaço mundial (concorrência fiscal), é a que se refere aos regimes tributários em geral (tanto internos como internacionais) e, sobretudo, aos regimes tributários dos capitais (comparação dos regimes nacionais; normas nacionais unilaterais; acordos de dupla tributação e de luta contra a evasão da fraude; cooperação entre administrações no domínio da supervisão, controlo, fiscalização e repressão).

A definição de um conceito estratégico fiscal deverá ser objecto de um livro branco sobre a posição de Portugal no domínio da fiscalidade e do direito fiscal internacionais, propondo-se, para o efeito, uma estreita colaboração com o Conselho Económico e Social.

4 — Objectivos e prioridades de actuação

Tendo em conta o enquadramento já referido, os objectivos e estratégia política relativamente ao sistema fiscal podem seriar-se basicamente segundo quatro grandes ordens de finalidades, que a reforma terá em consideração:

- j) Finalidade reditícia — o sistema tem de proporcionar receitas bastantes para a satisfação das necessidades através da despesa pública, devendo, em relação a cada situação, ponderar-se a melhor forma de atingir este objectivo. A reforma fiscal não pode deixar de ter em conta a necessidade de manter a consolidação orçamental, em termos bem sintetizados no Programa Português de Convergência, Estabilidade e Crescimento para 1998-2000;
- ii) Objectivos de igualdade, justiça e solidariedade — a estrutura fiscal constitui um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na redução das desigualdades e na luta contra a exclusão, contribuindo para a criação de uma verdadeira cidadania real e não meramente formal, de acordo com o modelo constitucional e, em particular, com a opção socialista deste governo. A este nível, apontam-se algumas situações carecidas de intervenção:

Desigualdade na distribuição da carga fiscal directa entre os rendimentos do trabalho subordinado e todos os outros;

Desigualdade entre quem paga impostos e os evasores e defraudadores;

Desigualdade que resulta do afastamento dos princípios da generalidade e da universalidade, resultantes, nesses casos, da duração suspensiva de regimes fiscais, em outros, da não incidência sobre certas situações reveladoras de riqueza, em outros, ainda, de benefícios fiscais carecidos de suficientes contrapartidas de utilidade social ou que, pela duração excessiva, a perderam, passando a ser meros privilégios. Neste contexto, aspira-se a conseguir uma redução do sacrifício fiscal global, resultante, nomeadamente, do alargamento da base de incidência (efectiva — através da luta contra a fraude e a evasão; e potencial — através da redução das situações de

não tributação e de benefícios fiscais injustificados);

- iii) Objectivos de desenvolvimento — não se poderá negar o contributo do sistema fiscal na definição das políticas de desenvolvimento estrutural, quer dos entes territoriais menores, quer da estrutura produtiva nacional, numa lógica integrada e sem recurso a benefícios fiscais de natureza pontual, que com frequência violam seriamente o princípio da igualdade, premiando os grupos de pressão com maior força. O sistema fiscal, no seu conjunto, deve incentivar, nomeadamente, a promoção do crescimento económico e do emprego, o investimento produtivo, a investigação e desenvolvimento, a inovação, a qualificação dos recursos humanos, a comercialização e a logística, a modernização da gestão, a internacionalização, a capacidade empresarial, ou seja, os vectores estratégicos de qualidade, assumindo particular prioridade a reposição de condições de competitividade para as empresas, no quadro da preservação de um ambiente ecológico equilibrado; particular atenção deve ser prestada, por razões de eficácia, dada a intensidade da internacionalização nele ocorrente, à introdução do euro, nas diversas componentes do tecido económico: empresas, instituições, mercados e instrumentos;
- iv) Objectivos de qualidade do sistema e de comodidade para os contribuintes — isto implica uma humanização do sistema, tendo por principais instrumentos a melhoria do atendimento, da informação e comunicação ao público, nomeadamente dos seus direitos e deveres, da formação profissional dos funcionários, uma maior desburocratização do sistema, o recurso a novas tecnologias e a certificação de qualidade das organizações administrativas.

5 — Reforço da integração da tributação do Estado no conjunto do sector público administrativo com aprofundamento da descentralização fiscal

A alteração do enquadramento global da tributação, séria e razoável, não pode ser efectuada sem uma articulação coerente com os movimentos de descentralização financeira, quer a nível local, quer a nível regional. A nível local terá de se ter em conta a necessidade de financiamento das autarquias locais, nos três níveis previstos constitucionalmente, que contará com a atribuição de receitas provenientes da tributação do património, em termos a definir depois da respectiva reforma, bem como a percepção de que novas transferências diferenciais ou marginais de receitas — nomeadamente do Estado ou de outras entidades do sector público administrativo central — são desejáveis, mas apenas na medida em que correspondam a necessidades de despesa resultantes da transferência de competências. Relativamente às Regiões Autónomas, estas preocupações são potenciadas pelo grau de autonomia de que dispõem e que deve ser exercido efectivamente, nos termos da Constituição.

Refira-se ainda a necessidade do enquadramento da reforma fiscal no sector público administrativo, no seu conjunto, pois é tradicional pensar que o sistema fiscal em Portugal se reduz à tributação orçamental e, quando muito, à tributação local. A verdade, porém, é que a

carga fiscal que incide sobre os cidadãos é bastante mais ampla e complexa. Neste contexto, importa progredir no sentido da integração da tributação do Estado no conjunto dos impostos no sector público administrativo, que definem o sacrifício fiscal global suportado pelos cidadãos em contrapartida das utilidades públicas que são fruídas pela sociedade. Por outro lado, constitui uma necessidade a integração das espécies tributárias diferentes do imposto tanto nos aspectos jurídico-políticos como nos aspectos económico-financeiros.

Uma vez apurada a situação de facto, importará preparar decisões políticas tendentes a avaliar se se justifica a existência desses pequenos impostos, ou se a sua reclassificação orçamental, económico-financeira, deve conduzir à sua consideração como receitas de outra natureza. Nestes termos, o princípio geral deve ser o da simplificação do sistema, concentrando um número pequeno de impostos, significativos, rentáveis e sensíveis à realidade económica, suprimindo os pequenos impostos que são factor de incómodo para o contribuinte, de burocracia para a Administração e de relação custo/benefício negativa ou insuficientemente positiva para a comunidade.

Por outro lado, no âmbito da administração central não deverão existir, teoricamente, taxas e impostos extra-orçamentais, ou seja, fora do Orçamento do Estado ou de orçamentos privativos autorizados pelo Orçamento do Estado.

6 — Reforma fiscal estrutural e administração fiscal e aduaneira

Nenhum sistema normativo, por mais justo e adequado à realidade que seja, tem possibilidades de atingir, com êxito, os seus objectivos se não dispuser de um eficaz aparelho que transforme as orientações políticas e o enquadramento jurídico-normativo em decisões operativas concretas em conformidade com estes. As questões ligadas à organização, funcionamento e relação da administração tributária são, pois, um dos vectores essenciais de qualquer reforma fiscal, nem sempre devidamente ponderado, pois, em última instância, dele depende o destino de quaisquer mudanças normativas. Há, pois, que perspectivar o sistema administrativo tributário numa dupla vertente: como parte integrante da Administração Pública e como vector central do êxito de uma reforma que é uma das prioridades do Governo e constitui condição de êxito das políticas de construção do Estado social.

Por tudo isto, esta reforma não esquecerá a administração tributária em sentido orgânico, designando este conceito tanto a administração fiscal como a administração aduaneira, e entidades comuns de apoio, independentemente das diferentes tradições, técnicas ou regimes jurídicos — que, sempre que for justificado, deverão respeitar-se e preservar-se —, pois todas essas organizações devem posicionar-se de forma idêntica ao serviço do contribuinte e em colaboração permanente com ele. No plano funcional estas organizações deverão evoluir no sentido da passagem de entidades verticalizadas, meramente administrativas e de execução para entidades orientadas por princípios modernos de responsabilidade e gestão, só assim sendo possível tirar partido de economias de escala, desde logo as derivadas da sua posição como grandes compradores e consumidores de bens e serviços, de sinergias de esforços, do trabalho em grupo e do primado da acção criativa sobre a acção burocrática.

7 — Linhas de força da abordagem reformadora

Em síntese: esta resolução reafirma e enriquece o Programa do Governo, centrando em quatro linhas de acção as ideias força da sua estratégia reformadora:

- a) Sem aumentar globalmente impostos (e procurando, quando possível, a sua redução selectiva), aumentar a justiça e a conseqüente luta contra a desigualdade no sistema fiscal, dando prioridade à luta contra a fraude e a evasão, sustentando o rigor e a eficiência na acção da administração fiscal, intensificando a generalização do recurso às novas tecnologias de informação e combatendo práticas permissivas;
- b) Colocar o sistema fiscal ao serviço dos cidadãos, estabelecendo uma nova relação de confiança entre a Administração e os cidadãos, dando aos direitos e garantias dos contribuintes um lugar central no sistema, nas regras e nos procedimentos e cuidando eficazmente da simplicidade e da comodidade;
- c) Colocar o sistema fiscal ao serviço do desenvolvimento económico-social, promovendo o nível e a qualidade dos investimentos e estimulando uma repartição do rendimento favorável ao reforço da coesão económica e social, no quadro da prioridade à competitividade, ao crescimento sustentável e ao emprego, de molde a criar condições para futuras e justas reduções de impostos e eliminar situações de concorrência não leal;
- d) Abrir ao futuro uma estrutura fiscal anquilosada, fechada e, em muitos casos, passadista.

As medidas programadas, além de globalmente apresentadas ao povo português e à sua qualificada representação política, que é a Assembleia da República, serão, em devido tempo, propostas ao Parlamento ou objecto de decisão pelo Governo, pela Administração ou por outras entidades competentes.

Assim, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 203.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu aprovar, para audição e discussão públicas, as bases gerais da reforma fiscal da transição para o século XXI em anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.

Presidência do Conselho de Ministros, 19 de Junho de 1997. — O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

BASES GERAIS DA REFORMA FISCAL DA TRANSIÇÃO PARA O SÉCULO XXI

PARTE I

Linhas programáticas e estratégicas para a reforma

Ponto 1.º

Princípios gerais

1 — A reforma fiscal da transição para o século XXI terá como objectivo orientar o sistema fiscal no sentido de consolidar a sua estabilidade, reduzindo as desigualdades na sociedade portuguesa através da redistribuição da carga fiscal, da simplificação, modernização e desburocratização do sistema fiscal e da administração fiscal

e aduaneira e da prossecução, com mais eficácia, da luta contra a evasão e fraude fiscais e aduaneiras e promovendo o desenvolvimento sócio-económico sustentável, em particular pela criação de condições favoráveis ao reforço da competitividade, ao crescimento económico e ao emprego e à consolidação e criação de empresas viáveis.

2 — A pessoa é, também no sistema fiscal, o mais importante, pelo que os direitos e as garantias dos contribuintes constituirão uma prioridade central, modeladora da reforma, devendo diminuir-se as eventuais zonas de discricionariedade existentes, incrementando-se a sua efectividade através de uma adequada aplicação da concepção da administração fiscal como um serviço de índole pública e do contribuinte como um cidadão e um cliente; assim se realizará a ideia de democracia fiscal, integrada numa nova cultura fiscal de cidadania e solidariedade.

Ponto 2.º

Filosofia de intervenção

1 — No respeitante à tributação básica do rendimento e da despesa (IRS, IRC, IVA e IEC harmonizados), não se encara uma alteração da filosofia de base destes impostos — aliás comuns à estrutura dos restantes países da União Europeia —, mas tão-somente a correcção de mecanismos que se mostram inadequados ou disfuncionais em relação à consecução dos objectivos enunciados, embora, em certos casos, isso possa implicar mudanças significativas.

2 — No respeitante às reformas incompletas ou ainda não encetadas, em particular em relação à tributação do património (para a qual se prevê a criação de um imposto único, analítico, periódico, real e proporcional sobre a riqueza mobiliária e imobiliária, com a simultânea extinção da contribuição autárquica, do imposto municipal da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações, questão que conduzirá à reforma das finanças locais), imposto do selo, imposto automóvel e alguns impostos conexos, será necessário proceder a uma mudança de raiz de toda a filosofia de tributação.

3 — No respeitante à legislação conexa com os diversos impostos, deverá ainda proceder-se a uma profunda revisão — que pode levar à substituição integral — do Código de Processo Tributário em articulação com a criação *ex novo* de uma lei geral tributária, do Estatuto dos Benefícios Fiscais, do Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras e do Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras e à criação de um Estatuto de Defensor do Contribuinte.

PARTE II

A reforma fiscal e o sector público administrativo

Ponto 3.º

Princípios orientadores

1 — O sistema dos pequenos impostos orçamentais será simplificado, concentrando-se num reduzido núcleo de impostos, significativos, rentáveis e sensíveis à realidade económica, suprimindo-se os pequenos impostos que são factor de incómodo para o contribuinte, de burocracia para a Administração e ténue relação custo/benefício negativo ou insuficientemente positivo para a comunidade.

2 — Revalorização da figura da taxa, no âmbito do sistema de financiamento do sector público administrativo, cada vez mais indispensável por razões de necessidade e de justiça, como forma de financiamento de encargos públicos, às imposições do princípio da legalidade e às garantias dos direitos do contribuinte, o que implica o estudo da estrutura das taxas e dos problemas que colocam e a preparação de um regime geral das taxas como forma de uniformizar o sistema e dar efectividade ao princípio da legalidade e à tutela dos direitos dos contribuintes utentes dos serviços públicos.

3 — A existência de impostos e de taxas da administração central fora do Orçamento do Estado ou de orçamentos privativos de fundos e serviços autónomos autorizados pelo Orçamento do Estado é uma realidade que será suprimida, procedendo-se para tal ao devido levantamento de todas as situações e à sua integração no Orçamento do Estado.

Ponto 4.º

Segurança social

1 — Em coerência com a reforma da segurança social, a estrutura de financiamento da segurança social deverá ser alterada de forma a garantir a sua sustentabilidade em termos eficientes economicamente, respeitando-se os princípios da equidade e solidariedade, revendo-se as bases de incidência da taxa social única e ajustando-se a respectiva alíquota, tendo em conta a prossecução global de políticas de emprego.

2 — O financiamento do regime geral continuará a assentar principalmente nas contribuições sociais, mas acentuar-se-á o princípio do financiamento tripartido.

3 — Serão equacionadas as virtudes e os defeitos da actual tributação das pensões, ponderando-se qual a filosofia que deverá presidir à actualização da dedução específica do IRS, bem como a harmonização da tributação dos fundos da segurança social com a dos fundos de capitalização que tenham natureza semelhante.

4 — Será equacionado o estabelecimento de um regime fiscal mais favorável para as contribuições complementares para a segurança social (segundo pilar), nomeadamente no quadro da negociação colectiva.

Ponto 5.º

Finanças locais

1 — Proceder-se-á a uma prévia e clara definição da articulação da tributação do Estado com as formas descentralizadas e paralelas de tributação, definindo-se quais os impostos cujo sujeito activo é uma autarquia local e qual a sua participação nas receitas dos impostos nacionais, em articulação com os novos entendimentos relativos às finanças locais e à futura repartição de competências entre o Estado e as autarquias.

2 — Esta problemática será apreciada tendo em consideração as reformas a empreender na estrutura da tributação sobre o património.

3 — Criar-se-ão, assim, condições para a renovação da estrutura dos impostos locais e para o reforço dos poderes das autarquias como sujeitos activos dos impostos próprios e como responsáveis pela respectiva administração, passando a haver então verdadeira tributação local, diferenciada e autónoma, para além das transferências obrigatórias do Orçamento do Estado e dos impostos nacionais cujo produto é transferido para as

autarquias locais, o que constituirá uma forma mais avançada e responsável da autonomia financeira local.

4 — Equacionar-se-á a hipótese de atribuir às autarquias locais a faculdade de conceder benefícios fiscais de âmbito local, em termos a definir por lei.

5 — Afirmação da possibilidade de as autarquias locais recorrerem a serviços próprios para as cobranças fiscais ou, em alternativa, aos serviços do Estado, sendo, nessa circunstância, devida uma compensação.

6 — Não haverá lugar a compensação por concessão de benefícios fiscais em relação a empreendimentos que sejam reconhecidos pelas autarquias de interesse municipal.

Ponto 6.º

Finanças das Regiões Autónomas

1 — Será definida claramente a extensão das receitas fiscais pertencentes às Regiões Autónomas, dando-se conteúdo à referência contida nos respectivos estatutos às receitas nelas cobradas ou geradas e tornando efectivas as disposições que até agora foram letra morta, à luz da singularidade da experiência e do quadro económico na Constituição da República.

2 — Equacionar-se-á a hipótese de atribuir às assembleias regionais a faculdade de conceder benefícios fiscais de âmbito regional, dentro dos limites fixados nas leis de adaptação do sistema fiscal e das finanças regionais, e, bem assim, designadamente, os seguintes aspectos:

- a) Manutenção das situações de taxas diferenciadas, que já estão consagradas na legislação nacional em relação a alguns impostos (IVA; imposto de sís; imposto de circulação e camionagem, etc.), enquanto se mantiverem as condições que as justifiquem;
- b) Criação da possibilidade de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais, de harmonia com o previsto na Constituição, dentro dos limites fixados na lei das finanças regionais;
- c) Subordinação de tal adaptação aos princípios da solidariedade entre o Estado e as Regiões e entre estas últimas, da coerência com o sistema fiscal nacional, da legalidade, da igualdade regional, da flexibilidade, da suficiência e da eficiência funcional;
- d) Clarificação do facto de os poderes tributários regionais previstos na Constituição se poderem traduzir quer na adaptação de impostos já existentes, quer na criação de impostos novos, incidindo sobre matérias ainda não tributadas e que não criem obstáculos à circulação de pessoas ou mercadorias (para além de respeitarem a legislação comunitária);
- e) Confirmação e delimitação da possibilidade de criação de taxas pelos órgãos dos governos regionais;
- f) Reapreciação da legislação especial relativa às zonas francas situadas nas Regiões;
- g) Afirmação da possibilidade de as Regiões recorrerem a serviços próprios para as cobranças fiscais ou, em alternativa, aos serviços do Estado, sendo, nessa circunstância, devida uma compensação.

PARTE III

Estrutura orgânica do sistema fiscal

Ponto 7.º

Administração tributária

1 — As medidas a tomar no âmbito da administração tributária obedecerão a uma lógica de gestão integrada e coordenada de uma só administração tributária, apesar de constituída por três direcções-gerais, procurando-se eliminar os diversos constrangimentos à sua actuação e estudando-se soluções conducentes à respectiva melhoria em termos de eficácia e eficiência, tomando-se, entre outras, as seguintes medidas:

- a) Dinamização do Conselho dos Directores-Gerais para os Assuntos Fiscais onde se equacionem e proponham todas as medidas relacionadas com as políticas do sector;
- b) Criação de um conselho de coordenação, constituído por representantes dos três organismos, com competência para formular e acompanhar os planos de actividades comuns a todas ou a parte deles;
- c) Dotação da DGCI, DGAIEC e DGITA com leis orgânicas que lhes permitam, por um lado, ter regimes de pessoal próprios, em especial no que se refere a vínculos, carreiras, recrutamento, incentivos e escalas remuneratórias adequadas e, por outro, maior descentralização e maior autonomia na gestão orçamental e na realização de despesas;
- d) Integração, no quadro da reforma da tributação do património, do processo de informatização da contribuição autárquica na DGITA;
- e) Incremento da articulação e coordenação entre repartições de finanças, tesourarias da Fazenda Pública, direcções distritais e direcções de serviços tributários, de forma a reduzir-se o número de informações e despachos contraditórios, a criar-se maior estabilidade da doutrina administrativa e a proceder-se à efectiva desconcentração e personalização das relações e contactos com os contribuintes;
- f) Publicação obrigatória anual dos regulamentos internos e de todas as orientações permanentes necessárias ao esclarecimento dos contribuintes;
- g) Prossecução do processo de integração das tesourarias da Fazenda Pública na administração fiscal;
- h) Cisão da Direcção Distrital de Finanças de Lisboa em duas direcções distritais (zonas Oeste-Leste);
- i) Consideração prioritária como áreas chave da formação profissional e da auditoria interna, bem como a criação de núcleos de estudo, acompanhamento e avaliação das políticas tributárias;
- j) Modernização das duas direcções-gerais operativas, com a eventual transformação, a prazo, do departamento de apoio (DGITA) numa entidade de tipo empresarial;
- l) Início do processo de certificação de qualidade das diversas entidades componentes da administração tributária com prioridade para a DGITA;
- m) Ponderação, a prazo, da unificação da administração tributária — ou das suas áreas ope-

rativas fundamentais — num instituto público, a exemplo do IGFSS, sem prejuízo da especificidade das suas componentes;

- n) Prioridade funcional para a personalização das relações com os contribuintes e para a determinação dos rendimentos reais, com luta contra a fraude e a evasão tributárias.

2 — Será posto em funcionamento, de imediato, o Conselho Nacional de Fiscalidade, órgão participativo e consultivo nos domínios da política e da administração tributária, com as incumbências, designadamente em termos de política estrutural e conjuntural, de promoção e controlo do enquadramento e harmonia do sistema fiscal e aduaneiro com os princípios e normas da Constituição e da ordem comunitária.

3 — Proceder-se-á à simplificação da actividade da Comissão de Normalização Contabilística.

PARTE IV

Elementos estruturantes da ordem jurídico-tributária

Ponto 8.º

Garantias e comodidade dos contribuintes

1 — As garantias dos contribuintes serão potenciadas e aplicadas de forma cada vez mais vigorosa, quer na administração tributária quer na administração aduaneira, criando-se as condições materiais ao seu exercício efectivo pleno.

2 — No tocante ao direito à informação, serão melhorados os canais estabelecidos entre a administração fiscal e o contribuinte não apenas nas matérias respeitantes ao processo tributário em concreto, mas também relativamente à interpretação da legislação tributária, nomeadamente através da instituição de novos serviços ou da remodelação da estrutura administrativa actual, reforçando-se o diálogo com as associações e entidades representativas de interesses económicos e sociais.

3 — Neste contexto, serão adoptadas, nomeadamente, as seguintes medidas:

- a) Instituição do defensor do contribuinte, como órgão destinado a apoiar e a defender os contribuintes junto da administração fiscal e aduaneira, sem qualquer interferência com o estatuto do Provedor de Justiça, dotado de um estatuto de inteira autonomia, independência hierárquica e estabilidade no exercício das suas funções e como observatório privilegiado do funcionamento do sistema;
- b) Aprovação de uma lei geral tributária onde se estabelecerão os princípios fundamentais do direito tributário, sistematizando-se, uniformizando-se e clarificando-se diversas matérias, nomeadamente o posicionamento da administração fiscal e aduaneira perante os contribuintes, o sistema de garantias dos contribuintes, o regime jurídico de enquadramento da norma tributária, a teoria geral da relação jurídico-tributária e seus elementos constitutivos, a tipologia dos tributos e respectivo regime jurídico, a definição da obrigação principal e das obrigações acessórias dos contribuintes, o regime da responsabilidade, o regime básico da ava-

liação e as formas de extinção da relação jurídica tributária;

- c) Simplificação do processo tributário no quadro da reforma da justiça fiscal;
- d) Difusão regular e atempada das orientações da administração tributária, em especial das que impliquem alteração das orientações em vigor, e sua sistematização através da publicação de um volume anualmente actualizado;
- e) Aprovação de um regulamento relativo aos direitos e deveres dos serviços de inspecção tributária, com subordinação à lei geral tributária.

4 — Incrementar-se-á o recurso a novas tecnologias, de forma a conceder uma maior comodidade aos cidadãos no cumprimento das respectivas obrigações fiscais, adoptando-se as seguintes medidas, ao longo da legislatura:

- a) Simplificação das obrigações declarativas e da sua entrega, em particular pelo uso das novas tecnologias de informação, no quadro de uma revisão do sistema declarativo, em que se distingam as informações relativas às liquidações das informações estatísticas e de controlo;
- b) Aperfeiçoamento e ampliação do âmbito informativo da página da DGCI na Internet, em particular o relativo ao cálculo do IRS, por forma que tenda a cumprir mais cabalmente os objectivos de uma autêntica repartição de finanças virtual;
- c) Generalização da utilização do correio electrónico no contacto dos contribuintes com a administração fiscal;
- d) Lançamento do cartão electrónico do contribuinte que permitirá, nomeadamente, visualizar a sua situação como devedor e pagador de impostos e as obrigações declarativas cumpridas e não cumpridas;
- e) Criação de quiosques electrónicos públicos para acesso às bases de dados fiscais, onde o contribuinte poderá obter informações genéricas ou entregar documentos, cumprir as suas obrigações fiscais, conhecer a sua conta corrente e outras operações, mediante a sua prévia identificação através do novo cartão de contribuinte;
- f) Desenvolvimento do Projecto Visão do contribuinte como sistema de apoio à informação e à acção dos sujeitos passivos donde conste a integração da informação relevante de cada sujeito passivo, superando-se assim a visão fragmentada por imposto;
- g) Reorganização das formas de atendimento ao público, com introdução de atendimento automático sempre que possível e personalização do atendimento não automatizável (eliminação do balcão nas principais repartições, identificação de funcionários, livro de reclamações, distribuição gratuita de minutas e manuais de procedimentos, etc.);
- h) Melhoria da difusão e da actualização das estatísticas fiscais e da informação legislativa e administrativa.

5 — Implantar-se-á o documento único de cobrança, garantindo a curto prazo um conhecimento mais rápido e correcto dos pagamentos efectuados e da receita entrada nos cofres do Estado.

Ponto 9.º

Instituições e serviços de justiça tributária

1 — Modernização da justiça tributária, dotando-a do grau de qualidade, eficácia e celeridade, que lhe é exigível de acordo com os padrões de uma administração fiscal moderna.

2 — Criação de condições conducentes a um maior recurso à via administrativa, de forma que não seja absolutamente indispensável o recurso à via judicial, ou, em sua alternativa, que os processos venham já com um grau elevado de concretização a nível probatório.

3 — Neste contexto, serão adoptadas, nomeadamente, as seguintes medidas:

- a) Articulação do Código de Processo Tributário com a lei geral tributária e com a Lei Orgânica do Ministério das Finanças, adaptando-o aos impostos especiais sobre o consumo;
- b) Reformulação do sistema judicial tributário, equacionando-se, nomeadamente, a actual autonomia dos tribunais aduaneiros, a exigência de especial qualificação dos magistrados como condição prévia para o exercício de funções, a revisão da posição dos representantes da Fazenda Pública, que deverá ser articulada com o trabalho das comissões de revisão, e a eventual criação de uma ligação institucional entre os representantes da Fazenda Pública e do Ministério Público;
- c) Reforço da transparência e independência das comissões de revisão, através, designadamente, da criação de regras de funcionamento e reforço da fundamentação nos casos em que o contribuinte não aceita a decisão, instituindo-se, em processos de maior complexidade ou de significativo valor e independentemente da respectiva natureza, a figura do perito independente de apoio àquelas comissões;
- d) Descentralização, dentro de certas condições e limites, do poder de resolução de reclamações gratuitas em escalões inferiores da cadeia hierárquica da administração fiscal e aduaneira;
- e) Maior informatização das repartições de finanças, de forma que tenham acesso a toda a informação relevante para a resolução das reclamações, designadamente através da extensão da rede integrada da informática tributária e aduaneira;
- f) Revisão dos privilégios creditórios do Estado, articulando-os com os da segurança social;
- g) Revisão da tabela e regras das custas dos processos tributários, tornando menos oneroso o acesso à justiça;
- h) Reforço efectivo da independência dos tribunais tributários face à administração fiscal;
- i) Adopção de medidas de curto prazo que ponham termo à paralisação das execuções fiscais.

Ponto 10.º

Fraude e evasão fiscais e aduaneiras

Intensificação crescente e maior eficácia na prossecução da luta contra a evasão e fraude fiscais e aduaneiras como condição de diminuição das injustiças do sistema e de alívio da carga fiscal dos contribuintes cumpridores, de eliminação de distorções de concorrência

e de estancamento da quebra ilícita de receitas, através, nomeadamente, da adopção das seguintes medidas, sempre com respeito pela confidencialidade e pelas garantias dos contribuintes:

- a) Extensão, alargamento e efectiva implantação da rede informática (RIITA) aos departamentos centrais, locais e regionais da DGCI e da DGAIEC;
- b) Melhoria dos sistemas de retenção na fonte e de pagamento por conta, bem como do sistema de cobranças, em especial das coercivas (execuções fiscais);
- c) Modernização e informatização dos serviços, em especial a reorganização dos serviços de natureza preventiva e inspectiva e a coordenação e articulação horizontal entre serviços, com criação de condições para uma fiscalização interna e externa mais actuante, pedagógica e selectiva;
- d) Melhoria dos sistemas de identificação dos contribuintes, instituindo-se um cadastro único de suporte à globalidade da acção fiscal e aduaneira, que permitirá resolver os problemas que actualmente se põem quanto à identificação das pessoas colectivas e um melhor funcionamento do VIES e, portanto, do controlo das trocas intracomunitárias;
- e) Reestruturação da profissão dos técnicos oficiais de contas, procedendo-se, nomeadamente, à correcção das disposições do respectivo estatuto que se revelem desajustadas e à regulamentação dos aspectos que se mostrem necessários;
- f) Melhoria de procedimentos e do controlo e da certificação das declarações de contribuintes, nomeadamente no que respeita ao recurso à leitura óptica, à análise da documentação contabilística, procurando-se criar condições para uma maior veracidade desta, de forma a possibilitar um menor recurso a correcções administrativas de determinação da matéria colectável e à simplificação do processo de rectificações de impostos, cuja liquidação dependa da declaração do contribuinte;
- g) Obrigação de entrega de declaração simplificada por razões de controlo e por razões estatísticas para os sujeitos passivos abaixo dos limiares de tributação, a implantar com o processo de leitura óptica dos documentos;
- h) Melhoria do controlo dos recibos verdes, com eventual criação do mapa recapitulativo de recibos verdes e evolução para a pré-impressão dos dados dos contribuintes, como nos cheques;
- i) Melhoria do controlo dos pagamentos efectuados a não residentes;
- j) Introdução progressiva dos inventários permanentes de *stocks*;
- l) Reforço do controlo dos entrepostos fiscais;
- m) Acompanhamento da aplicação das regras de subcapitalização;
- n) Melhoria do controlo dos reembolsos em IRS, IRC, IVA e ISP e das restituições às exportações;
- o) Melhoria do controlo do trânsito e circulação de mercadorias, em particular do intracomunitário;
- p) Análise das experiências europeias de declaração do património;

- q) Melhoria dos procedimentos de determinação indirecta do rendimento, nomeadamente através de análises económicas sectoriais sistemáticas, de aprofundamento das técnicas de elaboração de rácios e da clarificação do conceito legal de «indícios fundados»;
- r) Desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e reafirmação do compromisso de não apresentação de novas medidas similares e excepcionais de regularização de dívidas fiscais;
- s) Revisão dos protocolos com a banca e com os CTT, de forma a garantir uma cobrança mais rápida, segura e eficaz;
- t) Criação da Unidade de Coordenação da Luta contra a Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (UCLEFA), com melhoria dos sistemas de inspecção fiscal e aduaneira e destes com outras entidades internas ou externas, como a UCLAF comunitária, e propondo-se a reorganização do sistema policial tendo em conta a especificidade da matéria tributária e contabilística e especialmente vocacionado para a luta contra o crime fiscal e aduaneiro, em particular o crime organizado, nacional e internacional;
- u) Realização de estudos sobre as formas típicas de fraude e evasão fiscais e aduaneiras, da sua quantificação e de estudos de direito comparado sobre os modos de as combater;
- v) Realização de campanhas de sensibilização dos contribuintes para o combate a estes fenómenos (por exemplo, sobre a necessidade de ser pedido o recibo ou a factura);
- x) Desenvolvimento, nos termos do artigo 35.º da Constituição, de fluxos de informação entre os subsistemas inspectivos tributário e da segurança social, no sentido de detectar situações de incumprimento com as correspondentes melhorias na rede de comunicações entre os serviços periféricos das respectivas administrações.

Ponto 11.º

Infracções fiscais aduaneiras e não aduaneiras

1 — Adequação efectiva do sistema ao combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, adoptando-se, para tal, um regime sancionatório que conjugue os valores de justiça com os objectivos de prevenção e repressão, devendo proceder-se a uma fiscalização sistemática, mas diferencial e selectiva, dos factos tributários e consequente reacção contra quaisquer incumprimentos das obrigações fiscais.

2 — Harmonização dos sistemas sancionatórios contemplados no Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras e no Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras e diplomas complementares, devendo, nomeadamente, institutos como a actuação em nome de outrem, a responsabilidade das pessoas colectivas ou entes fiscalmente equiparados e a responsabilidade subsidiária ser objecto de uma regulamentação uniforme no direito penal tributário (em sentido amplo), quer a nível de tipos quer a nível da dosimetria das sanções aplicáveis, sendo ainda imperativo, designadamente, tomar as seguintes medidas:

- a) Revisão das normas sobre o processo contra-ordenacional, tendo em conta a insuficiência,

como direito subsidiário, das normas da lei quadro das contra-ordenações, e redefinição das competências dos diversos órgãos intervenientes na instrução e decisão dos processos;

- b) Utilização plena dos mecanismos informáticos disponíveis ou a criar, designadamente o cruzamento de informação, a automatização da detecção das situações de incumprimento e o registo nacional dos processos e infractores;
- c) Distinção das entidades que intervêm na fase de acusação das que intervêm na fase de decisão;
- d) Institucionalização de uma fase prévia de investigação dos crimes aduaneiros em que a administração aduaneira goze dos mesmos poderes dos órgãos de polícia criminal, à semelhança do que se constata na investigação dos crimes fiscais.

Ponto 12.º

Incentivos fiscais

1 — Revisão geral dos actuais benefícios e incentivos fiscais, de forma a submetê-los a um modelo comum, dotado de coerência e eficácia, evitando a sua proliferação em legislação avulsa, obedecendo aos seguintes vectores, sem prejuízo dos direitos adquiridos:

- a) Definição criteriosa dos objectivos económicos e sociais a prosseguir ou a incentivar e sua hierarquização;
- b) Selecção da modalidade técnica a utilizar, de forma que os incentivos obedeçam a critérios de generalidade, subsidiariedade, equidade e transparência, não existam duplicações, não constituam vantagens desproporcionadas em face dos objectivos visados ou entorses aos princípios gerais de tributação;
- c) Garantia de inexistência de discriminação fiscal para além daquela que decorre do próprio incentivo fiscal;
- d) Estabelecimento de um horizonte temporal definido;
- e) Transparência;
- f) Salvaguarda dos direitos adquiridos e, em muitos casos, opção pelo gradualismo.

2 — São considerados objectivos económicos e sociais prioritários os que visem:

- a) Promover o investimento produtivo, a capitalização e o autofinanciamento das empresas, a investigação e desenvolvimento, a criação de novos postos de trabalho, a internacionalização da economia portuguesa, em particular as iniciativas de captação de investimento directo estrangeiro estruturante ao estímulo ao investimento das empresas portuguesas no exterior visando o reforço da sua capacidade empresarial nas esferas da produção, comercialização e logística, bem como as reestruturações empresariais, em particular as que impliquem a modernização da capacidade de gestão e permitam a aquisição de empresas em situação económica difícil com vista à sua recuperação e viabilização financeira no quadro dos contratos de consolidação financeira e reestruturação empresarial;
- b) Promover temporariamente, através de um regime extraordinário, o autofinanciamento, o reforço de

- capitais próprios e o investimento produtivo das pequenas e médias empresas;
- c) Preservar o ambiente, quer no quadro de iniciativa de protecção e conservação, quer no quadro de iniciativas de racionalização, eficiência e poupança nas actividades produtivas, incentivando, nomeadamente, a utilização de energias renováveis e as iniciativas de diversificação energética;
 - d) Preservar o património cultural e estimular o desenvolvimento da actividade cultural;
 - e) Promover o acesso dos estratos médios e médios-baixos da população à habitação própria e permanente, o relançamento de um mercado de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos da maioria dos portugueses e a conservação e requalificação do parque habitacional;
 - f) Reforçar a coesão económica e social, com definição de medidas de apoio a regiões mais desfavorecidas;
 - g) Reforçar a acção social e solidária;
 - h) Criar condições para o desenvolvimento do sistema de caucionamento mútuo que constitua estímulo para o surgimento de sociedades de garantia mútua, com vista à diversificação e facilitação do financiamento às pequenas e médias empresas e microempresas.

3 — A concessão de incentivos fiscais antes da revisão de conjunto do sistema de benefícios, forma e privilégios actualmente em vigor será fortemente condicionada, devendo ter em conta os princípios acima enunciados.

Ponto 13.º

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

1 — Alteração da estrutura do imposto, aproximando-o da filosofia originária, por motivos de justiça, coerência, simplicidade e eficiência, procurando-se, em particular, uma melhor definição da incidência de certas categorias de rendimentos, uma mais eficaz tributação das remunerações acessórias, a criação de condições para uma maior transparência da despesa fiscal e para um melhor controlo administrativo das declarações e a personalização deste imposto, nomeadamente pela reponderação dos abatimentos e deduções em função da família e dos fins próprios da pessoa, mais do que objectivos de política do Estado.

2 — Neste contexto, estudar-se-ão e desenvolver-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Reformulação da norma de incidência dos rendimentos de capitais através da criação de um conceito geral mais abrangente;
- b) Ampliação do conceito de rendimento predial de forma a abranger todos os rendimentos atribuíveis aos direitos sobre prédios urbanos, rústicos ou mistos, e ponderação da possibilidade de dedução de perdas da categoria F nos rendimentos apurados noutras categorias;
- c) Alargamento da base de incidência dos rendimentos da categoria I, transformando-a numa verdadeira categoria residual abrangendo a generalidade dos acréscimos patrimoniais não tributados nas restantes categorias;
- d) Reformulação das regras de tributação das mais-valias no Código do IRS;
- e) Passagem gradual do regime especial de tributação dos rendimentos agrícolas para o regime geral, equiparando estes rendimentos aos demais rendimentos empresariais para idênticos níveis de rentabilidade;
- f) Introdução da colecta mínima nas categorias B e C e acompanhamento da aplicação deste instituto, ponderando-se a diluição nele dos restantes pagamentos por conta;
- g) Ponderação da introdução de um regime simplificado de tributação para as pequenas actividades económicas, em particular de base familiar;
- h) Possibilidade de opção dos sujeitos passivos da categoria B, com uma única entidade patronal, pela tributação na categoria A ou, em alternativa, evolução para um regime simplificado de tributação dos profissionais liberais sem contabilidade organizada;
- i) Harmonização do regime de acções e quotas condicionada pelo registo de acções;
- j) Reanálise das despesas dedutíveis, em particular dos critérios administrativos e das formas de controlo, privilegiando as que têm carácter humanizante e personalizante relativamente às que representam meros benefícios ou incentivos a actividades exteriores ao contribuinte e transformação progressiva de parte ou da totalidade dos abatimentos à matéria colectável em deduções à colecta, valorizando o esforço das famílias nas áreas de educação e formação;
- k) Progressivo desagravamento da fiscalidade que incide sobre os rendimentos dos trabalhadores por conta de outrem, em particular dos que integrem os escalões baixos e médios da categoria A, nomeadamente através da reconfiguração da figura de dedução específica desta categoria e sua actualização em valor superior à inflação esperada e da actualização diferenciada dos diversos escalões de rendimentos do IRS;
- l) Redução progressiva do número de taxas libertatórias e aproximação das taxas, nos casos em que tal se justifique;
- m) Eventual alteração dos níveis de taxas e do número de escalões, tendo em conta o estudo referido no Orçamento do Estado para 1997, os constrangimentos orçamentais e os resultados das políticas de combate à fraude e evasão, de alargamento da base de tributação e de redução de benefícios fiscais;
- n) Criação de condições administrativas e legislativas para efectivação da tributação das remunerações acessórias;
- o) Aprofundamento do processo de simplificação e celeridade dos reembolsos;
- p) Criação de condições para a adopção da tributação separada como opção e ponderação da equiparação das uniões de facto ao agregado familiar para efeitos de IRS;
- q) Eventual tributação dos rendimentos provenientes de actividades ilícitas e dos acréscimos patrimoniais injustificados.

Ponto 14.º

Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas

1 — Adaptação do sistema de tributação do rendimento das pessoas colectivas às novas realidades económicas, decorrente da crescente integração europeia, da internacionalização e das privatizações, reformulando-se e corrigindo-se conceitos que se mostraram incompletos ou desajustados, melhorando-se a eficácia do imposto, com contenção das formas de planeamento fiscal, nomeadamente as mais danosas, e progressiva redução dos espaços de fraude fiscal.

2 — Norteadas pelos princípios conjugados do alargamento da base tributária, da simplificação, com redução de situações de excepção, e progressiva diminuição da taxa de tributação, estudar-se-ão e desenvolver-se-ão, neste contexto, designadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Clarificação do conceito de estabelecimento estável;
- b) Eventual alargamento da tributação na fonte dos não residentes sem estabelecimento estável;
- c) Neutralidade e redução da dupla tributação;
- d) Regulamentação específica das condições de aceitação como custo de certas despesas, tais como as referentes a ofertas, ajudas de custos e despesas de deslocação em viatura própria;
- e) Introdução de uma colecta mínima;
- f) Alteração do regime fiscal do reinvestimento dos valores de realização;
- g) Adaptação de período de caducidade da liquidação dos impostos com o do prazo do reporte de prejuízos;
- h) Precisão do conceito de relações especiais e explicitação dos métodos adequados à determinação do preço de plena concorrência;
- i) Progressiva diminuição da taxa do IRC em função dos resultados decorrentes do alargamento das bases de tributação e das políticas de redução de benefícios fiscais e de combate à evasão e fraude;
- j) Revisão dos regimes das provisões;
- l) Diminuição progressiva da fiscalidade das pequenas empresas não integradas em grupos económicos ou situadas em zonas geográficas mais desfavorecidas;
- m) Actualização do regime das amortizações e reintegrações;
- n) Análise da questão da constituição de provisões para garantia de pagamento de salários;
- o) Reanálise do regime da consolidação fiscal;
- p) Ponderação da introdução de um regime simplificado de tributação para as pequenas actividades empresariais;
- q) Definição de um tratamento específico para a indústria extractiva, tendo em consideração o respectivo ciclo de actividade onde as acções de prospecção e de reposição ambiental no final da exploração justificam adaptações nos mecanismos de tributação em sede de IRC;
- r) Harmonização fiscal dos regimes de mecenato.

Ponto 15.º

Imposto sobre o valor acrescentado

1 — Privilegiar-se-á o aperfeiçoamento da componente administrativa do imposto e a luta contra a fraude

e evasão fiscais, bem como a adopção de medidas de alargamento da base tributável, nomeadamente a futura consagração das opções admitidas pela 6.ª directiva, introduzindo-se as alterações necessárias ditadas a nível comunitário decorrentes da futura adopção de um sistema comum do IVA, de uma aproximação de taxas e de um reforço da cooperação administrativa.

2 — Neste contexto, estudar-se-ão e desenvolver-se-ão, nomeadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Neutralização das tendências de deslocação de algumas actividades para os Estados membros que apliquem taxas do IVA mais moderadas, dos efeitos causados pela possível alteração do sistema de afectação das receitas do IVA a cada um dos Estados membros, bem como de algumas alterações no âmbito do direito à dedução, através, nomeadamente, da adopção de medidas de alargamento da base tributável e da reconsideração das listas de transmissões de bens e de prestações de serviços que integram os diversos escalões de taxas;
- b) Análise das eventuais implicações em sede de IVA da reforma da tributação do património imobiliário;
- c) Alteração do disposto no artigo 23.º do CIVA, passando a considerar-se o método da afectação real como regra e, conseqüentemente, a dispensar-se a comunicação prévia;
- d) Eliminação dos efeitos fiscais sempre que não for obrigatória a inclusão no valor tributável das subvenções recebidas;
- e) Continuação, no respeito pelas regras comunitárias, do processo de reforma das listas de IVA;
- f) Criação de uma disposição dissuasora da concessão de reembolsos indevidos, resultantes de jogos de interesses e de actos de gestão praticados entre empresas com o intuito deliberado de defraudar os cofres do Estado;
- g) Facilitar o reembolso, quanto a prazos e garantias, aos contribuintes cujo histórico demonstre terem actividade há mais de três anos e não serem contribuintes de risco e revogação do Despacho Normativo n.º 342/93, de 30 de Outubro, sem prejuízo de medidas alternativas de controlo dos reembolsos, nos termos das alíneas f) e g);
- h) Conclusão do processo de antecipação do prazo de entrega das declarações e reponderação de prazos para os contribuintes do regime trimestral, de forma gradual e tendo em conta as possibilidades das empresas e a comparação com os regimes dos outros países da União Europeia;
- i) Desenvolvimento de um sistema de envio e tratamento das declarações por meios electrónicos e desmaterialização da facturação e de documentação contabilística, entre outras.

Ponto 16.º

Impostos especiais sobre o consumo

1 — Reajustamento e simplificação do regime fiscal dos impostos especiais sobre o consumo, com especial incidência nas questões relativas ao controlo, procedendo-se, por razões de transparência, à codificação da respectiva legislação.

2 — Neste contexto, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, nomeadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Imposto sobre os tabacos manufacturados:
 - i) Estudo e implementação de aplicações informáticas que possibilitem um controlo efectivo das operações de circulação intracomunitária e das existências físicas dos entrepostos fiscais de armazenagem, bem como uma gestão das contas correntes de estampilhas especiais por classes de preços de venda ao público;
 - ii) Tratamento abrangente da questão do controlo das previsões de bordo;
 - iii) Implementação do novo sistema de controlo de natureza declarativa contabilística do imposto nas fábricas de tabaco;
 - iv) Aumento das garantias de detenção;
 - v) Acompanhamento do novo regime das taxas, que reequilibra a relação entre os elementos específico e *ad valorem*, em favor do primeiro;
- b) Imposto sobre o álcool e sobre as bebidas alcoólicas:
 - i) Melhoria do controlo dos impostos, completada com o estabelecimento de requisitos físicos das instalações e de requisitos económicos mínimos, nomeadamente a nível de capital social ou de garantia adequada no caso de empresas em nome individual;
 - ii) Revisão da legislação que estabelece os condicionalismos de abertura, funcionamento e controlo dos entrepostos fiscais;
 - iii) Informatização global dos documentos de acompanhamento e das existências em entrepostos fiscais;
 - iv) Criação de um cartão de identificação (para o sector das bebidas alcoólicas) de depositário ou operador autorizado;
 - v) Sujeição das destilarias de média e grande dimensão ao regime de fiscalização permanente;
 - vi) Harmonização progressiva da taxa do imposto sobre o álcool (etílico não vínico), de acordo com as determinações comunitárias;
- c) Imposto sobre os produtos petrolíferos:
 - i) Implantação da rede de gasóleo colorido e marcado para a pesca costeira, navegação costeira e navegação marítimo-turística comercial;
 - ii) Implantação da rede do gasóleo colorido e marcado para a agricultura no território do continente, com condicionamento das isenções à adopção desse tipo de gasóleo e com redução de taxas em função dos ganhos decorrentes do aumento de eficácia no controlo da sua utilização;
 - iii) Consagração do acesso dos caminhos de ferro ao gasóleo colorido e marcado;

- iv) Harmonização dos regimes fiscais em relação a diversos tipos de combustíveis, no sentido de evitar distorções de concorrência e tendo em conta as preocupações de índole ambiental;

d) Imposto automóvel:

- i) Consolidação da legislação avulsa, precisando-se a filosofia subjacente a este imposto, clarificando-se conceitos e procedimentos, melhorando-se os mecanismos de controlo e racionalizando-se os benefícios concedidos;
- ii) Definição de um novo modelo de imposto automóvel, sem aumento da carga tributária dos veículos de uso corrente, em função da discussão pública do relatório sobre as soluções alternativas de tributação, previsto no Orçamento do Estado para 1997, procurando corrigir assimetrias de tratamento face à estrutura de tributação vigente e à evolução da harmonização comunitária de direito e de facto, garantindo um melhor equilíbrio na evolução do mercado e tendo em conta os respectivos efeitos ambientais, nomeadamente em matéria de poluição e destino final dos veículos em final de vida.

Ponto 17.º

Imposto do selo

1 — Reformulação do sistema de tributação e de cobrança do imposto do selo, reequacionando-se conceitos, simplificando-se a estrutura e a base de incidência, revendo-se, actualizando-se e sistematizando-se isenções e reduções de taxas e diminuindo-se custos, através da eliminação de verbas cuja receita não têm significado, o que poderá conduzir à sua substituição por um imposto, mais moderno e racional, sobre as operações desmaterializadas.

2 — Neste contexto, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Elaboração de um código, que substituirá os actuais Regulamento e Tabela do Imposto do Selo, definindo-se claramente as situações de incidência pessoal e real, a liquidação, a cobrança e as obrigações e garantias dos contribuintes e adoptando-se uma técnica legislativa coerente com a dos demais impostos;
- b) Revisão profunda das matérias conexas com o sistema financeiro e bancário, numa óptica de simplificação, salientando-se a abolição da tributação incidente sobre a abertura de crédito, o estabelecimento de regras tendentes ao reforço da neutralidade do imposto, novos mecanismos de tributação do crédito obtido em função da sua efectiva utilização e a revisão da tributação das comissões cobradas;
- c) Progressiva abolição do selo incidente sobre os juros das operações financeiras e do selo de recibo e reformulação da tributação incidente sobre a constituição ou confissão de dívida, nos termos da alínea anterior;

- d) Clarificação das regras de incidência em matéria de financiamento das empresas;
- e) Adequação do imposto às novas regras de registo e notariado;
- f) Actualização e simplificação da matéria relativa a alfândegas e movimento de mercadorias;
- g) Eliminação da estampilha fiscal como forma de pagamento do imposto do selo no 1.º semestre de 1998.

3 — Modernização da filosofia de tributação, com extinção do imposto do selo e sua substituição por formas modernas e equilibradas de tributação sobre operações não materializadas e sobre a circulação de bens, riqueza e valores não tributados por outra via.

Ponto 18.º

Tributação do património

1 — Modificação da filosofia subjacente à tributação do património, adequando-a às novas realidades económicas e sociais, através de soluções neutras de carácter estrutural, numa lógica de concertação com as autarquias locais e com as organizações representativas dos sectores envolvidos, reanalizando-se a fiscalidade da habitação de forma a valorizar a habitação própria e permanente e a respectiva mobilidade, bem como a conservação e requalificação do parque habitacional.

2 — Definição, até final da legislatura, com ampla participação dos municípios e dos principais grupos sociais interessados, do modelo de tributação do património a adoptar, tendo em consideração a sua abrangência, o universo dos eventos económicos a subsumir às suas regras de incidência e a delimitação da base de tributação, decorrendo daí a forma como se procederá à eliminação do imposto municipal de sisa.

3 — Neste contexto, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, nomeadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Imposto municipal de sisa:
 - i) Extinção da sisa, sem prejuízo das receitas globais destinadas às autarquias locais, no quadro da reforma da tributação do património, considerando as diversas alternativas possíveis à luz da justiça e da eficiência fiscal;
 - ii) Diminuição das taxas aplicáveis em imposto de sisa, com ressalva das receitas globais destinadas às autarquias locais, durante o período de transição, que decorrerá até à substituição deste imposto;
 - iii) Estudo das alternativas mais racionais de eventual tributação das formas de riqueza conexas com a base tributária da actual sisa;
- b) No tocante ao imposto sobre as sucessões e doações, dever-se-á ter em consideração que a revisão constitucional, ao alterar o artigo 107.º, n.º 3, prevendo a injunção de a tributação do património dever contribuir para a igualdade entre os cidadãos, deixou de tornar obrigatória a existência do imposto sobre as sucessões e doações e abriu o caminho para a consideração da possibilidade de integração da tributação das

sucessões e doações na tributação do património, de modo a conseguir uma forma mais eficiente de reduzir as desigualdades quanto ao conjunto do sistema e entre contribuintes detentores de património. Neste contexto, o Governo promoverá as seguintes medidas e terá em consideração os seguintes aspectos:

- j) Estudo, no âmbito da revisão dos diversos impostos que incidem sobre o património, de forma até hoje manifestamente desconexa e incoerente, tendo como objectivo a extinção do imposto sobre as sucessões e doações, que perdeu todas as características de instrumento de justiça social que historicamente teve e que, pela erosão da base tributável e pela prática de formas generalizadas de evasão e de modalidades deficientes de avaliação da matéria colectável, se tornou financeiramente insignificante e socialmente injusto;
- ii) A extinção do imposto sobre as sucessões e doações deverá ser combinada com a avaliação das formas de tributação do património, como formas mais justas de justiça intergeracional e entre proprietários e não proprietários;
- c) Clarificação do modelo de tributação por contribuição especial, em articulação com a reforma da tributação do património imobiliário, como instrumento efectivo de equidade;
- d) Revisão da lógica das taxas do imposto municipal sobre veículos, aumentando-se a taxa à medida que aumenta a antiguidade do veículo, e eventual reformulação deste imposto no quadro da reforma do imposto automóvel;
- e) Harmonização progressiva do regime dos impostos de circulação e camionagem com a Directiva n.º 93/89/CEE, do Conselho, de 25 de Outubro de 1993;
- f) Análise, a partir das experiências de outros Estados membros da União Europeia, de um sistema unificado e global de tributação de património.

PARTE V

Reforma fiscal e novas problemáticas e desafios

Ponto 19.º

Tributação ambiental e energética

Considerando a evolução previsível dos sistemas fiscais dentro da União Europeia, haverá que estudar e negociar, a nível comunitário, a modernização do actual sistema de tributação dos produtos energéticos e seu eventual alargamento, nomeadamente com a eventual introdução de um imposto sobre a energia, numa lógica baseada nas novas concepções de desenvolvimento económico e de crescimento durável e em termos que acautelem as condições específicas de Portugal, bem como as necessidades decorrentes da recuperação dos atrasos da nossa economia, da compensação dos sectores mais afectados e do favorecimento das fontes energéticas mais eficientes.

Ponto 20.º**Sociedade da informação**

1 — Implementação das novas tecnologias da comunicação nos sistemas tributários, com a consequente desmaterialização das transacções de bens e das prestações de serviços.

2 — Neste contexto desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações:

- a) Disponibilização de métodos de recolha de informação fiscal pela via electrónica em igualdade com outros procedimentos existentes;
- b) Aceitação do pagamento electrónico;
- c) Reaproveitamento da informação de natureza fiscal, para evitar a repetição do pedido da mesma informação ao cidadão e às empresas;
- d) Promoção, como dever aceite pelo Estado, do acesso universal aos novos meios de comunicação;
- e) Adopção de uma política de segurança da informação na transferência electrónica de informação;
- f) Apoio ao delineamento de uma política comunitária de não discriminação entre os diversos tipos de suportes de informação (v. g., livros e CD-ROM).

3 — Estudo das repercussões da sociedade de informação no sistema fiscal, em particular de fenómenos como o grande incremento do comércio electrónico e a desmaterialização de operações, em especial financeiras, e a virtualização das empresas que, a prazo, poderão conduzir a fortes erosões de receitas.

Ponto 21.º**Introdução do euro**

1 — Adaptação da Administração e dos sistemas fiscais e aduaneiros à moeda única, equacionando-se, nomeadamente, as previsíveis incidências fiscais da UEM na estrutura de tributação e no nível das receitas.

2 — Calendarização do cenário de transição da administração tributária no sentido da utilização do euro nas declarações fiscais e no pagamento de impostos, tendo em consideração as opções da estrutura empresarial, a estrutura da informática tributária e os custos de um sistema bimonetário.

Ponto 22.º**Regime fiscal para o sector da economia social**

1 — Adaptação do regime fiscal da economia social, tendo em conta as especificidades do sector e a sua eventual autonomização face ao regime geral, estabelecendo-se princípios gerais orientadores em obediência a objectivos de não discriminação negativa e de fomento efectivo da economia social, incluindo o cooperativismo, e evoluindo-se de uma política de benefício para uma política de incentivo.

2 — Neste contexto, no âmbito da solidariedade cooperativa, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, em especial, as seguintes medidas e orientações, sem prejuízo das medidas gerais relativas ao sector da economia social:

- a) Introdução de mecanismos de incentivos e de «prémios fiscais»;

- b) Reforço e alargamento das medidas fiscais de «facilitação» à criação, constituição e funcionamento das cooperativas;
- c) Minimização da carga fiscal nas relações entre as cooperativas e os seus sócios, procurando-se eliminar ou reduzir as eventuais «duplas tributações» na actividade intra e intercooperativa, nomeadamente no campo da tributação do rendimento;
- d) Introdução de medidas de discriminação positiva e de fomento às iniciativas de criação de cooperativas de emprego, de formação cultural e profissional dos seus membros, de reforço de capitais próprios, de privilégio da poupança e do investimento produtivo, económica e socialmente relevantes, em detrimento de distribuição dos excedentes e respectiva afectação a consumo.

PARTE VI**Política legislativa do Governo e orientações administrativas****Ponto 23.º****Conformidade das propostas, textos e medidas apresentados com a presente resolução**

A política legislativa do Governo e as orientações administrativas dela decorrentes deverão subordinar-se à filosofia, orientações e medidas constantes dos quadros gerais para a reforma fiscal definitivamente aprovados.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/98

A Assembleia Municipal de Elvas aprovou, em 19 de Dezembro de 1996, o Plano de Pormenor da Quinta do Bispo, no município de Elvas.

Foi verificada a conformidade formal do Plano de Pormenor com as disposições legais e regulamentares em vigor e a sua articulação com os demais planos municipais eficazes e com outros planos, programas e projectos de interesse para o município ou supramunicipal, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

O município de Elvas dispõe de Plano Director Municipal, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/97, de 16 de Dezembro de 1996, publicada no *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 18, de 22 de Janeiro de 1997.

Uma vez que o Plano de Pormenor da Quinta do Bispo introduz alterações àquele Plano, na medida em que prevê para a área em questão uma densidade habitacional e cêrceas superiores ao disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento do Plano Director Municipal, a sua ratificação compete ao Conselho de Ministros.

Foi realizado o inquérito público, nos termos previstos no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, e emitidos os pareceres a que se refere o artigo 13.º do mesmo diploma legal.

Considerando o disposto nos artigos 3.º, n.º 3, e 16.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 211/92, de 8 de Outubro, e 155/97, de 24 de Junho:

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:

Ratificar o Plano de Pormenor da Quinta do Bispo, no município de Elvas, cujo Regulamento e planta de