

A. L. SOUSA FRANCO
A. CARLOS DOS SANTOS

**ESTRUTURAR
O SISTEMA FISCAL
DO PORTUGAL DESENVOLVIDO:
Balanço de uma Legislatura**



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Outubro, 1999

REFORMA FISCAL, UMA ENTRE 15 REFORMAS FINANCEIRAS FUNDAMENTAIS

1) A Reforma Fiscal como objectivo estratégico de uma política de reformas económicas globais

A reforma fiscal, objectivo estratégico global, traçado (pela Resolução do Conselho de Ministros de 1997) para ser executado nos dois anos da presente legislatura (1997/99) e na legislatura seguinte (1999/2003), não é apenas o processo permanente de reforma exigido, em particular num domínio tão sensível para a economia e para a sociedade que é o dos impostos, pelas rápidas mutações do tempo moderno; não é somente a consequência doutrinária da construção de um Estado social-democrático, no qual os impostos têm um papel central na regulação e na distribuição, o que nunca sucedeu até hoje em Portugal; não é a mera concretização, do lado da receita, da consolidação financeira imposta pela entrada de Portugal na moeda única e na UEM. É – visa ser – bem mais do que isso.

A reforma fiscal para o século XXI constitui uma peça decisiva de um conjunto de reformas sociais e económicas profundas que, ou está concluído, ou se encontra em velocidade de cruzeiro e com o porto de chegada bem definido, a fim de consolidar neste domínio essencial o desenvolvimento da nossa economia e da nossa sociedade. Há uma maneira de fazer política que é ir navegando ao sabor das ondas e dos ventos, chegando onde se pode e onde calha, sem esforço e às vezes sem prazer. Há outra que consiste em ter um rumo bem definido, estratégias determinadas embora flexíveis e navegar contra ventos e marés. Foi este segundo tipo de actuação que se seguiu no campo das finanças públicas, e dele resulta estarem concluídas ou em velocidade de cruzeiro 15 reformas fundamentais, que me limito a enumerar.

1. O Euro, a reforma das reformas e o objectivo central traçado – e conseguido – no programa do Governo para 1995/99. A sua concretização teve três fases: o preenchimento pleno dos critérios de convergência; a articulação com os agentes económicos para a transição para o Euro em 1 de Janeiro de 1999; a preparação, largamente concretizada e cujos objectivos e mecanismos estão definidos, da adaptação das instituições das finanças públicas (embora como parte de um todo global que é a economia e a sociedade) ao novo regime económico do Euro, antecâmara europeia da economia globalizada do século XXI. Não é por acaso que Portugal se encontra no melhor momento da década de 90, e, porventura, no melhor momento económico – certamente no melhor momento financeiro – desde 1974. A inflação desce e situa-se na ordem de 2% (em Julho, as taxas homólogas foram 1,2% na União Europeia e 1,9% em Portugal); as taxas de juro são as mais baixas desde os anos 60 (na ordem de 3%, só as havíamos conhecido no início da década de sessenta), os salários reais e os lucros têm subido consistentemente, o desemprego tem descido para valores de 4,5% ou inferiores, próximos do pleno emprego, temos um crescimento real médio de 3,5% nestes quatro anos (mais de um ponto percentual por ano acima da média europeia, consolidando assim a convergência real), temos um mercado financeiro desenvolvido. Temos, em suma, desenvolvimento, crescimento, emprego e desinflação. Passados estão os anos negros da primeira metade dos anos 90 e, pela primeira vez, não temos apenas um crescimento económico desacompanhado de desenvolvimento social, mas a combinação da componente económica e da componente social do desenvolvimento em termos que nos fizeram passar no índice de desenvolvimento humano (IDH das Nações Unidas) do 35.º lugar mundial de 1995 para o 28.º em 1999; no CPI-índice de transparência, da média de 5,50 (sobre 10) em 1988-92 para 6,97 em 1997 e 6,50 em 1998; na competitividade mundial da 32.ª posição em 1995 para a 28.ª em 1999 (para o IMD) ou da 34.ª em 1996 para a 26.ª em 1998 e a 27.ª em 1999 (para o WEF); sem esquecer a fulgurante progressão do *rating* financeiro da República e a subida do PIB *per capita* em paridades de poder de compra de 70,7% da média comunitária em 1995 para 74,1% (estimativa) em 1999 e a subida, no *World Development Report* (1999) do Banco Mundial, para um inédito 23.º lugar mundial do PIB per capita, logo a seguir à Espanha.
2. A internacionalização das finanças públicas, conseguida pela participação plena dos nossos instrumentos e instituições financeiros nos mercados europeu, internacional e global, com a única excepção da entrada do Banco Asiático de Desenvolvimento, cujas negociações

começaram em 1979 e que, não por acaso, numa zona com que a Indonésia pesa tanto, ainda não conseguimos levar a bom porto, embora esteja finalmente perto (por Timor).

3. A reforma do Ministério das Finanças, criando, através da Lei Orgânica do Ministério e de leis orgânicas, para dirigentes, estruturas de pessoal, procedimentos e métodos, um Ministério das Finanças à altura do século XXI.
4. A reforma da dívida pública, substituindo legislação ainda salazarista e um sistema burocrático de gestão por uma dívida pública moderna, gerida por um instituto independente, com uma descida de 9 pontos percentuais do PIB de 1995 para 1999. Esta é a verdadeira redução dos impostos, não num ano mas para todo o sempre, pois são os contribuintes que pagam, não apenas menos juros da dívida, mas menor capital de dívida para o futuro.
5. A reforma orçamental: a redução do défice, de 5,7% do PIB em 1995 para 1,8% em 1999; a prioridade dada ao investimento – com Portugal, a par do Luxemburgo, a ter o mais alto investimento público de toda a União Europeia – e às despesas sociais, com uma subida de 47,4% do total no orçamento do Estado de 1995 para 57,9% do total na execução do orçamento para 1999; a alteração das regras da legislação orçamental e da Administração Financeira do Estado, à qual só falta a lei do enquadramento orçamental proposta à Assembleia da República, que se espera possa ser aprovada na próxima legislatura. E importa estender o rigor nas despesas onde há ainda descontrolo: a Saúde, os subsídios, a gestão dos recursos humanos; os Fundos e Serviços Autónomos; a administração regional e local. Mudou-se muito, mas ainda não tudo!
6. A reforma do sistema de controlo financeiro: toda a legislação sobre o Tribunal de Contas foi mudada, alargando os seus poderes e meios e redefinindo as suas funções; e não apenas a Inspeção-Geral de Finanças mas as outras inspecções-gerais foram reforçadas, coordenadas e, em muitos Ministérios, criadas quando não existiam, sendo a sua acção objecto de uma coordenação garantida pelos órgãos e procedimentos de funcionamento do agora criado Sistema de Controlo Interno da Administração. Tanto a eficácia e a eficiência como a legalidade e a regularidade ficam assim garantidas por um sistema global que já está no terreno.
7. A reforma da cooperação, em conjunto com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, colocando pela primeira vez uma política finan-

ceira no âmbito das prioridades da política geral de cooperação e elaborando programas, orçamentos e relatórios de cooperação, que permitem ter uma visão conjunto do que é política de cooperação, em particular com os países africanos de língua portuguesa, mas também com outros países que constituem prioridades estratégicas de um espaço como Portugal, que se fosse exclusivamente europeu morreria de tédio e de falta de destino e alma.

8. A reforma das finanças regionais, cuja lei definiu o quadro de adaptação dos sistemas fiscais das regiões autónomas, permitiu a assumpção de 110 milhões de contos de dívida de cada região pelo Estado, definiu de maneira pré-determinada e não regateada e casuística as transferências anuais para os orçamentos das regiões em razão de uma solidariedade cooperativa e criou um fundo de coesão que, não apenas compensa os custos de insularidade, mas apoia através da receita pública os investimentos tendentes à recuperação dos atrasos regionais de desenvolvimento.
9. A reforma das finanças locais, aumentando funções e portanto recursos, dependendo a sua completude apenas de uma revisão de sistema financeiro articulado com a reforma fiscal.
10. A reforma do Tesouro, centralizando a gestão do Tesouro do Estado com eficiência e redução de custos, desejada há muito mas nunca concretizada.
11. A reforma das instituições monetárias e financeiras: desde a lei orgânica do Banco de Portugal ao novo Código dos Valores Mobiliários e à reforma das Bolsas, passando por uma definição de estratégia combinada com as instituições financeiras para a adaptação ao Euro e pela subida do mercado de capitais de emergente a desenvolvido. É uma reforma que deverá ser completada, até 2002, em função do que vier a ser o regime dos mercados monetários e financeiros do Euro e da supervisão dentro da zona do Euro no final do período de transição.
12. A reforma do Sector Empresarial do Estado, cuja reflexão foi iniciada pelo Livro Branco do Sector Empresarial do Estado elaborado por uma comissão presidida pelo Dr. Rui Vilar e cujas bases gerais foram aprovadas em reunião de Conselho de Ministros de 16 de Setembro de 1999. A criação de “*holdings*” sectoriais – no sector financeiro, no sector de transportes, no sector da energia –, a articulação da gestão de conjunto da propriedade pela Direcção-Geral do Tesouro e da fiscalização pela Inspeccção-Geral de Finanças, fornecem o quadro de

um novo Sector Empresarial do Estado, ao qual o novo regime das empresas municipais dá um complemento no sector autárquico.

13. De seguida há que mencionar a reforma estrutural decisiva constituída por um processo de privatizações transparente, programado na base do desenvolvimento do mercado de capitais, causa da redução da dívida pública, capaz de gerar inovação, liberalização e estratégia de mercado para empresas de sectores fundamentais – o financeiro, o das telecomunicações, vários das indústrias e energia –, colocando assim um Sector Empresarial do Estado burocrático e gerador de prejuízos ao serviço do futuro da economia portuguesa em termos de mercado, e permitindo a redefinição já referida do sector empresarial remanescente com partes tão valiosas como o Grupo Caixa, que deve continuar integralmente em mãos portuguesas para assegurar uma intervenção estratégica no mercado financeiro, e o seguimento financeiro, a definição, o enquadramento, a gestão e o controlo dos resultados quanto às empresas do Estado e participadas por ele.
14. A reforma da gestão do património do Estado, decidida, finalmente, no Conselho de Ministros de 23 de Setembro de 1999.
15. Enfim, a reforma fiscal. É dela que se fala nesta publicação e também deve dizer-se que se trata de uma reforma fiscal global: os recursos humanos, materiais, os métodos e a informação; a internacionalização, nomeadamente através de acordos de dupla tributação, e a europeização através de uma participação activa na coordenação fiscal europeia; a reforma da administração fiscal, criando a Administração Geral Tributária e a Direcção-Geral encarregada da informatização tributária, para além da desconcentração e da eficiência orgânica e de procedimentos gerados pelas novas leis orgânicas das Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo e pela legislação sobre carreiras; e enfim a aprovação de dois diplomas gerais consagradores dos direitos fundamentais com comodidade e eficácia para os contribuintes, – a Lei Geral Tributária e o Código do Procedimento e Processo Tributário, ficando pronto um anteprojecto muito elaborado do regime unificado das infracções –; a apresentação de uma proposta de criação de imposto sobre o património, que substituirá cinco impostos velhos, e o lançamento de um movimento que conduzirá à aprovação de um código único do imposto sobre o rendimento, capaz de substituir o Código do IRS, o Código do IRC e o Estatuto dos Benefícios Fiscais; a revisão da tributação indirecta não comunitária (isto é, não aduaneira), através de um novo regime muito mais simplificador do imposto de selo, do Código dos IEC's, da supressão de uma série

de impostos obsoletos e da reforma do IVA, em múltiplos aspectos, do qual se destaca apenas a ousada recriação da taxa intermédia de 12%, que permitiu efeitos significativos de eficiência e justiça relativamente a muitos sectores. O que falta completar é pouco para que esta reforma estruturante social-democrática venha depois a dar lugar à reforma permanente que o sistema fiscal exige, agora já com base na modernização que nunca, desde a reforma de 1922 e as duas reformas fiscais de Salazar (a dos 30 e a de 1958/63), nunca tinha verdadeiramente existido.

Em suma, a reforma fiscal como uma de quinze reformas financeiras, capitais, que, ou se acham concluídas, ou estão em velocidade de cruzeiro e com o porto de destino bem delimitado e demarcado. Reformas com rumo feitas ou irreversivelmente lançadas, faltando apenas a da segurança social dos funcionários e servidores do Estado, que aguarda a Lei de Bases da Segurança Social. E reformas, nuns casos instrumentais mas necessárias à modernização e ao desenvolvimento, noutros (como a reforma fiscal) com claras referências doutrinárias social-democráticas, o que explica a resistência dos defraudadores, de direita conservadora e da extrema-esquerda anti-europeia e “bolchevique”.

2. Objectivo desta publicação

O objectivo desta publicação é o de fazer um balanço da actuação do Governo na área fiscal durante esta legislatura.

Perante a situação de profunda desagregação do sistema fiscal existente em 1995 e a necessidade de, com segurança e sem correr riscos, reduzir para menos de 3% do PIB, em 1997, um défice que estava perto dos 6% em 1995 (5,7%), o Governo do PS, no seguimento aliás do Programa dos Estados Gerais para uma Nova Maioria, traçou um programa mínimo, relativamente pouco ambicioso. A falta de dados e estudos existentes (só em 1996 foi publicado o “Relatório Silva Lopes”, as estatísticas fiscais de 1988 foram publicadas em 1996) e a prioridade da convergência nominal assim o aconselhavam.

Seria injustíssimo não agradecer o apoio do Primeiro-Ministro António Guterres e a colaboração empenhada, desde a primeira hora, dos trabalhadores da administração fiscal – e, progressivamente, dos seus dirigentes. Nada teria sido possível, porém, sem o trabalho sério, sabedor, culturalmente bem enquadrado e sempre leal e disciplinado, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Dr. António Carlos dos Santos. Com o seu saber académico, a experiência de funcionário dos impostos e um agudo sentido da justiça social, nem os portugueses sabem quanto lhe

devem para a entrada no Euro – que se fez pela receita muito e pela despesa pouco – até à possibilidade de reduzir o défice sem aumentar impostos. Ele é credor de um agradecimento que lhe tem sido injustamente recusado sob falsos pretextos, mas por obra de grupos de pressão bem verdadeiros...

Os primeiros dois anos do Governo PS foram ocupados com medidas de emergência e rigor, destinadas a pôr cobro ao estado de colapso que caracterizava a fiscalidade, a assegurar a redução do défice orçamental de cerca de 6% do produto para menos de 3% (2,5% em 1997), cumprindo assim os critérios de Maastricht, e a iniciar o cumprimento de objectivos genéricos do Programa de Governo e dos compromissos, relativamente pontuais, de dois Acordos de Concertação Social (conquanto numerosos e, no seu conjunto, significativos). Todos os objectivos e medidas então traçados estão alcançados ou até excedidos.

Os impostos não aumentaram em caso algum: ao invés, o alargamento da efectiva incidência e cobrança, a luta contra a evasão e a fraude, com o reforço da fiscalização, o estímulo ao cumprimento voluntário e o aumento da eficiência fiscal, permitiram redistribuir com mais justiça o sacrifício fiscal. Ao passo que se reduziu a fuga ao imposto no IVA e no IRC, o Orçamento de 1999 reduziu o IRS para mais de 90% dos contribuintes, os mais pobres e os da classe média, e em 01.10.1998 acabou o selo sobre os rendimentos do trabalho – diminuindo assim (como de muitas outras formas) a injusta carga fiscal excessiva sobre os rendimentos do trabalho. A competitividade das empresas foi estimulada, por exemplo, pela inédita redução em 1997 da taxa máxima do IRC em 2 pontos percentuais e a competitividade de muitos produtos foi assegurada pela introdução da taxa intermédia de IVA (12%), corrigindo a insensata abolição da taxa zero em 1992, e a renúncia do Governo de então à possibilidade dada, na altura, pela União Europeia de manutenção de uma taxa reduzida aplicável aos serviços de restauração. Eis meros exemplos de justiça, pela redução do sacrifício dos rendimentos do trabalho, dos mais pobres e dos cumpridores – no primeiro caso – e de ineficiências, pelo aumento da competitividade fiscal, no segundo.

Assim, foi possível que Portugal permanecesse como um dos países da União Europeia com menor carga fiscal, estabilizando praticamente o nível de pressão fiscal (para a UE, os impostos representavam 36% do PIB em 1996 e, estima-se, 36,1% em 1999; para a OCDE, 34,9% em 1995/96 e 34,5%, valores provisórios, em 1997, os quais poderão subir – por razões de melhor cobrança, não de aumento de impostos –, mas bem menos que nos anos antecedentes); e que as receitas fiscais crescessem bem acima do crescimento nominal do produto, indiciando maior eficiência administrativa, mais efectivo cumprimento voluntário, alargamento de base fiscal efectiva e reforço da luta contra a evasão e a fraude

fiscais (como nos casos do gasóleo agrícola e dos pagamentos mínimos por conta) – ao mesmo tempo que reduções selectivas de impostos, num montante global mínimo da ordem de 350 milhões de contos em três anos, devolviam aos contribuintes, através de despesa fiscal, recursos que representavam muito menor sacrifício fiscal em casos que o mereciam (na criação da taxa intermédia do IVA, na redução dos escalões do imposto automóvel, na revisão selectiva de benefícios fiscais – ao mecenato, ao sector cooperativo, ao investimento em geral, às energias renováveis e ao investimento ecológico, às tecnologias de informação...)

Isto para não falar da mais importante redução global dos impostos, para o presente e para o futuro, que é a diminuição da dívida pública (de 65,9% do PIB em 1995 para 57,8% em 1998) ou da eficiência expressa na utilização conjuntural do imposto para novos fins extra-fiscais (como a estabilização de preços fixos dos combustíveis, mesmo quando subiram os preços internacionais do petróleo bruto, através da perda de receitas do imposto sobre produtos petrolíferos). Nem da luta contra o desperdício na despesa, principal forma de poupar os contribuintes ao sacrifício fiscal excessivo. Pois não há reforma fiscal que não comece e acabe numa reforma financeira – pela dívida, pelo défice e pela despesa – e económica – pela redução do “imposto de inflação”, que desceu ao nível de há trinta e cinco anos e continua (desde Abril de 1999) em nova trajetória descendente, tendendo para a posição europeia de 2% no final de 1999.

Cumpriram-se, pois, todos os compromissos fiscais assumidos, no Programa do Governo e nos Acordos de Concertação. E, a partir de 1997, começou a executar-se uma Reforma Fiscal global, nos moldes da Resolução do Conselho de Ministros de n.º 119/97, de 14 de Julho, programada até 2003, cujos resultados já estão à vista, e que exige apenas o desenvolvimento na próxima legislatura, pela Assembleia da República, das etapas finais, poucas, mas importantes¹.

Quando vejo, já num clima de pré-campanha eleitoral, muitos partidos e líderes políticos proporem medidas que se encontram tomadas pelo Governo, como a redução da taxa do IRC para microempresas ou tantas outras, que já estão decididas e em vigor, não posso deixar de dizer que, de facto, o único programa de reforma fiscal global é o de 1997 e, que ele está a ser executado muito mais do que os próprios polí-

¹ O novo Imposto sobre o Património (substituindo cinco impostos), o Código do Imposto sobre o Rendimento (substituindo IRS, IRC e EBF), o Regime das Infracções Tributárias e a Tributação Automóvel: para tudo há já propostas bem concretas. Cf. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO e ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*, Textos Fundamentais da Reforma Fiscal para o Século XXI (Ministério das Finanças), Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

ticos, que fazem promessas por aí, imaginam, visto que andam a fazer promessas que correspondem a decisões já tomadas e em vigor.

O primeiro mérito deste Governo foi o de retomar – com todo o risco calculadamente assumido – a própria ideia de reforma fiscal, que os interesses conservadores, interessados na manutenção do caos e da injustiça existentes, haviam obliterado, como se estivesse já feita. Não estava, e programou-se para seis anos (1997-2003).

3. A Reforma Fiscal: “Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido”

Passarei muito rapidamente em revista, porque isso é importante, esta reforma fiscal global que, sublinho de novo, é a primeira reestruturação global do sistema – que arranca do Relatório da Comissão Silva Lopes, cuja discussão pública foi aliás publicada em livro, mas vai muito para além dele – desde a reforma fiscal de 1958/63.

Medidas estruturantes houve algumas desde 25.4.1974: a criação do IVA em 1985, a criação do IRS e do IRC em 88/89, que, infelizmente, não foi continuada por medidas que poderiam constituir uma outra reforma fiscal global, enfim, a entrada em vigor do direito aduaneiro comunitário. Mas, na realidade, acabaram por não constituir – nenhuma delas – uma reforma fiscal global. Esta é a primeira, depois da de 1958/63. E, neste século, pode dizer-se que é a 4.^a reforma fiscal de conjunto: a de 1922, a de 1929/30, a de 1958/63 e pensamos que esta, se, naturalmente, lograr prosseguir e concluir-se, nos termos de novo programa de Governo, durante a próxima legislatura.

Esse programa de reforma fiscal global foi executado em pontos que vou referir, muito sumariamente, sem me perder em pormenores. Não se trata apenas de leis, não se trata apenas de medidas avulsas, não se trata apenas de um jogo de taxas que constituam um choque fiscal (qualquer que ele seja). De tudo isto se fez, mas foi-se bem além. Trata-se de uma mudança radical, embora reformista e por etapas, do sistema fiscal. E, agora, é possível fazer o balanço, no quadro da Resolução de 1997, da respectiva execução, demonstrando que esta não foi uma multidão de medidas avulsas, mas foi, sim, uma visão de conjunto sobre o sistema fiscal, que tocou, por pequenos passos, todas as suas áreas importantes.

Na área europeia, mencionaria, entre muitas outras medidas, a nossa activa participação na análise e aplicação do Código de Conduta contra a concorrência fiscal desleal. Portugal detém a vice-presidência do Grupo respectivo, que tem estado a ser assegurada, nisto, como no resto, com tanta dedicação como competência, pelo Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Há todo um conjunto de medidas europeias que inte-

gram, essencialmente, a reforma fiscal europeia (coordenação ou harmonização) e, que, obviamente, são decisões a tomar no plano europeu, mas eu permito-me destacar esta porque nela Portugal tem tido uma participação muito activa desde o início.

No plano internacional, entre muitas outras medidas, sublinharia a internacionalização do sistema fiscal. Até 1995, quando este Governo entrou em funções, estavam em vigor 15 acordos para a eliminação de dupla tributação e cooperação fiscal internacional, dos quais 2 com a Dinamarca e com o Brasil vieram a ser denunciados pela mesma razão: a não aceitação por estes países da inclusão da zona franca da Madeira. Neste momento, estão concluídos 45 acordos, mais 32 além dos que estavam em vigor, ou seja, este Governo fez duas vezes e meia mais acordos do que aqueles que encontrou em vigor quando entrou em funções, (desde que há acordos para a eliminação de dupla tributação), e estão em fase de conclusão mais 5 (Anexo II).

Iniciarei a apreciação interna pelo ponto que me parece mais grave, precisamente a fraude e evasão fiscais. O ponto 10.º da Resolução de Conselho de Ministros n.º 119/97, da qual consta o Programa da Reforma Fiscal do Governo que está a ser executado, aponta a intensificação crescente e a maior eficácia da luta contra a fraude evasão tributárias quer fiscal quer aduaneira como condição necessária, embora não suficiente, da diminuição das injustiças do sistema e de alívio da carga fiscal para os contribuintes cumpridores, da diminuição ou eliminação de distorções da concorrência e ainda da paragem da quebra ilícita das receitas.

A grande maioria das 21 medidas constantes da referida Resolução para atalhar a fraude e evasão fiscal já está cumprida totalmente ou em fase adiantada de cumprimento. O que as une é o propósito de alteração dos padrões de eficiência da Inspeção Tributária. Sublinho, desde logo, que, quanto aos recursos humanos no domínio da Direcção-Geral dos Impostos, os afectos ao controlo inspectivo, eram 1064 em 1995, são, no final de 1998, 1238, e está aberto concurso para mais 250. Quanto à DGAIEC, estando afectos à fiscalização 140 funcionários, está aberto concurso para mais 155 técnicos. Mas não são apenas os recursos humanos que estão em causa, está também em causa, naturalmente, a melhoria dos recursos materiais e procedimentos. Sublinho que o Programa de Informatização que deu origem à criação da DGITA em 1996 tem tido resultados espectaculares no grau de execução em que se encontra. No final de 1995 estavam informatizadas apenas 29 Repartições de Finanças e um serviço de apoio ao contribuinte. No final de 1998, 408 unidades de diversos tipo integram o programa RITTA e está em preparação um concurso para as 439 que integrarão a rede completa.

Por outro lado, importa analisar o resultado, em termos de cobrança de receita fiscal, desta metodologia de prioridade à questão da evasão e

fraude. Sublinho que no domínio da inspecção tributária da Direcção-Geral dos Impostos, em 1995, as correcções à matéria colectável e rendimento colectável tinham atingido o montante de 147,8 milhões de contos; em 1998, 483,9 milhões de contos e, no 1.º semestre de 1999, 143,2 milhões, sendo a meta objectiva anual entre 350 e 380 milhões. Vê-se bem a diferença de eficiência na inspecção.

Quanto aos impostos directamente detectados em falta, estes foram 117,3 milhões em 1995, a comparar com 126,3 milhões em 1998 e uma meta entre 130 e 150 milhões para 1999. Ao contrário do que tenho lido não se trata de um esforço que incida sobretudo sobre os trabalhadores subordinados, mas sobre trabalhadores independentes e empresas; embora ninguém esteja isento da fiscalização, naturalmente.

Os resultados falam por si, bem como o montante dos recursos afectos a este programa. Mas sublinhe-se que, para além dos resultados, não se tratou apenas de gestão nem sequer de melhoria de meios, tratou-se de reforma, ou seja, alteração radical do sistema e do seu espírito. Sublinho desde logo que a Lei Geral Tributária e o Regulamento Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei 416/98, de 31 de Dezembro, estabelecem uma nova filosofia de Inspeção Tributária. Uma nova filosofia que assenta, desde logo, na aplicação de métodos indirectos para determinação dos rendimentos dos contribuintes em termos que foram precisados pela Lei Geral Tributária na versão introduzida pelo artigo único da Lei n.º 100/99. Está já adjudicado, após concurso, a uma empresa de consultadoria, o estudo necessário para que estes métodos de base técnico-científica permitam lutar contra a evasão e fraude de massa que nunca podem ser detectadas doutra maneira senão através de métodos indirectos. E sublinho que isto é perfeitamente conforme à ideia de determinação da matéria colectável real que consta da Constituição, uma vez que matéria colectável real não é uma “matéria irreal” constante duma declaração arbitrária do contribuinte e sem controle possível; é, sim, matéria colectável efectiva, em que a declaração do contribuinte é comparada com dados objectivos não arbitrários que permitem apurar da sua veracidade e realidade, complementando isto, naturalmente com a fiscalização dos resultados ou de situações duvidosas, pela via hierárquica e pela jurisdicional. Como, aliás, sucede em qualquer dos países que serviram de modelo a leis cuja execução administrativa nunca foi adequadamente preparada: esta a causa principal da evasão e fraude maciça com que nos defrontámos. Foi também instituído o regime de fiscalização a pedido do contribuinte, que permite aumentar o grau de cumprimento dando certeza ao apuramento de situações sempre que em determinadas condições os contribuintes peçam à Administração que através de uma fiscalização seja certificada a sua situação fiscal.

Há, pois, uma combinação necessária da defesa dos direitos dos contribuintes com a luta contra a fraude e contra a evasão.

Quanto aos sistemas de informação: o Decreto-Lei n.º 19/97 vem melhorar o sistema de atribuição dos números de identificação fiscal às pessoas colectivas e equiparadas. Foi instituída a UCLEFA – Unidade de Coordenação de Luta contra a Evasão Fiscal e Aduaneira – que funciona regularmente desde 1997 e permite coordenar os esforços de vários departamentos do Ministério das Finanças e fora dele para lutar contra a evasão e a fraude. Em 1998 a nova lei de protecção dos dados pessoais, na sequência da revisão constitucional, veio abrir caminho à interconexão destes dados em matéria tributária.

A cláusula anti-abuso, introduzida na Lei Geral Tributária pela Lei n.º 100/99 e criada pelo Orçamento de 1999, é também importante. Ela vem na sequência do que existe nos direitos fiscais da maioria dos países da União Europeia ou de outros países da OCDE e do Código de Conduta sobre a fiscalidade das empresas aprovado pela União Europeia². Já em 1996 outras medidas legislativas tinham sido tomadas, como a do regime da subcapitalização posteriormente aperfeiçoado, em especial quanto à imputação do lucro de sociedades residentes em países com regimes fiscais privilegiados e, em 1998, no respeitante ao regime especial de fusões, cisões e entradas de activos e permuta de acções.

A melhoria dos instrumentos contabilísticos de controle resulta também, entre outras medidas, do Decreto-Lei n.º 44/99, que prevê, a partir do ano 2000, a adopção gradual do sistema de inventário permanente de existências e da elaboração da demonstração de resultados por funções, definindo os elementos básicos que este instrumento de controle deverá conter.

Mas tal não é tudo. Enunciam-se, exemplificativamente, mais algumas medidas: a elevação da taxa de tributação autónoma das despesas confidenciais e não documentadas; a não dedutibilidade de certas despesas, como é o caso das despesas ilícitas, em conformidade com uma Recomendação da OCDE e com o acordo de luta contra a corrupção que Portugal assinou no âmbito da OCDE; a limitação de dedutibilidade dos prejuízos no caso de tributação do lucro consolidado e da não aceitação como custo fiscal da proporção de 20% de despesas com ajudas de custo e compensação pela deslocação e viatura própria do trabalhador ao serviço da entidade patronal não facturadas a clientes, excepto na parte em que haja tributação em sede de IRS.

² Recorde-se – como anedota ilustrativa da ignorância e da falta de valores fiscais, que tentamos restabelecer – a risível acusação de “fascismo fiscal”: nem a esquerda suporta bem a mais elementar probidade fiscal!

Tal luta causou um aumento da cobrança do IRC que se aproxima agora de padrões europeus pela primeira vez desde que este imposto existe. Também não são os trabalhadores quem passa a pagar mais, mas outros agentes sociais e factores de produção. Protestam estes? Pois claro. É bom sinal.

Poderia ter-se feito mais. Decerto. A criação de um pagamento especial mínimo por conta, na legislação de 1998, só foi possível em sede de IRC. Todos estarão lembrados de que duas medidas complementares – o pagamento especial mínimo por conta no IRS de empresários individuais e trabalhadores independentes e o regime forfetário do IVA – não foram adoptados porque a oposição não o permitiu. O que falta fazer é matéria legislativa que precisa de maioria parlamentar, a qual este Governo não teve, para introduzir essas duas medidas necessárias, conforme todos estarão lembrados. Estes são factos, não propaganda: a matéria fiscal carece de maiorias não flutuantes no Parlamento. E, se é verdade que a tributação do património não estava estudada – só agora o fica –, o imposto sobre automóveis foi objecto de uma proposta paralisada pelos grupos de pressão. Propõe-se a reforma: nada foi decidido.

Muito, porém, avançou. Assim, foram aperfeiçoados os mecanismos de controlo do IVA. Fez-se um reforço muito significativo de controlo dos impostos especiais sobre o consumo, permitindo-me sublinhar a aprovação do novo Código do Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas, integrado no Código de Impostos Especiais sobre o Consumo (aprovado recentemente em Conselho de Ministros, a partir de um anteprojecto elaborado pelo Prof. Saldanha Sanches), juntamente com o imposto sobre os tabacos, também ele profundamente reformulado, e com o regime do imposto sobre os produtos petrolíferos.

A Lei Geral Tributária permitiu também o controlo da despesa fiscal criando um ónus para os titulares de benefícios fiscais, ou seja, obrigando-os a revelar ou a autorizar, a revelação à Administração Tributária dos pressupostos da sua concessão, sob pena de os benefícios ficarem sem efeito.

Instituiu-se um novo sistema de responsabilidade dos contribuintes, particularmente administradores, directores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que de facto, funções de administração em empresas no que se refere à responsabilidade, subsidiária em relação a estas e solidárias entre si, por certas dívidas tributárias. Está ainda pronto para aprovação, mas já não certamente por este Governo por falta de tempo e por necessidade de apresentação à Assembleia da República de uma proposta de autorização legislativa, porventura no orçamento para o ano 2000, um novo anteprojecto de regime geral das infracções tributárias aduaneiras e não aduaneiras, elaborado e revisto por um grupo de trabalho presidido pelo Prof. Germano Marques da Silva. Em resumo, foi

coberta a totalidade das matérias de luta contra a evasão e fraude. E pode dizer-se que por isso mesmo foi possível que, quando nos dez anos anteriores, de 1985 a 1995, o défice orçamental médio foi de 5,9% do PIB, tenhamos este ano um défice de 1,8% do Produto Interno Bruto. Por isso mesmo foi possível conseguir este ano até Agosto um crescimento das receitas fiscais da ordem de 11%, o que corresponde a uma eficiência fiscal resultante do melhor funcionamento da Administração e da luta contra a evasão e a fraude, que são propiciadoras de melhor cumprimento dos contribuintes, muito superior ao crescimento quer real quer nominal do produto. Igualmente, pela primeira vez desde há três dezenas de anos, contribuintes cronicamente em deficiência, como é o caso dos clubes desportivos, através do regime de regularização de dívidas e do regime das sociedades anónimas desportivas, têm a situação fiscal em dia. É um caso exemplar. Valeu a pena lutar contra o erro do “Toto-negócio” para corrigir de vez a situação que estava na base dele. Vivemos, como tínhamos prometido, uma vida nova em matéria fiscal, a qual é marcada por novos meios e por uma nova mentalidade em termos de cumprimento. Isto significa que estamos no bom caminho, desde que medidas complementares como algumas que referi possam continuar a ser aprovadas para que a luta contra a evasão e contra a fraude nos permita continuar a cumprir o pacto de estabilidade, continuar a reduzir o défice orçamental e continuar a introduzir mais justiça e mais eficiência na situação dos contribuintes. Reforma fiscal é – acima de tudo – reforma de mentalidades. O que está começado. Bastará continuar.

E recorde que tudo isto foi feito sem aumento dos impostos, não apenas porque nenhuma situação fiscal foi sujeita a tratamento mais oneroso do que a que antes tinha, mas também porque, pela primeira vez desde sempre, o próprio nível da pressão fiscal estabilizou em Portugal. Nos quatro anos anteriores tinha aumentado cerca de cinco pontos percentuais do PIB. Por conseguinte é apenas a eficiência fiscal e, em primeiro lugar, a luta contra a fraude e contra a evasão que está na origem do aumento das receitas fiscais superior ao crescimento, mesmo nominal, do produto, e que está também na origem duma maior cultura de cidadania que permite a redução do défice orçamental, a estabilização da economia e a entrada no EURO e, em consequência dessa redução do défice, um progresso económico com estabilidade e com baixa das taxas de juro. Tudo isto se deve em parte muito substancial às medidas tomadas e aos êxitos obtidos em matéria de luta contra a evasão e contra a fraude fiscal.

Foi, pois, cumprido o compromisso eleitoral de não aumentar os impostos, sendo certo que essa maior capacidade de arrecadação se traduziu numa redistribuição da carga fiscal a favor do trabalho e dos rendimentos mais baixos, de que é exemplo característico a reforma do IRS

contida no orçamento de 1999 e a estabilização da pressão fiscal global, apesar do aumento das cobranças.

Não se trata, apenas, de não haver aumento de impostos, trata-se de haver redução do sacrifício fiscal.

No domínio interno, fora do sistema fiscal do Estado, sublinharia que a Lei das Finanças Regionais de 1997 criou quadros para adaptação dos sistemas fiscais às especificidades das Regiões Autónomas. A Lei das Finanças Locais de 1998 foi conservadora em matéria de tributação local e, certamente, na próxima legislatura precisará de ser renegociada, visto que por ela passa, entre outras coisas, a alteração da tributação do património, que substituirá impostos que na sua maioria são locais. E esperamos a Lei de Bases da Segurança Social, que não foi aprovada na presente legislatura, para que a articulação entre o regime fiscal da Segurança Social e o regime fiscal geral possa ser feita. Mas nenhum destes domínios deixou de ser objecto de transformações estruturantes e importantes.

No momento de entrada em funções do actual Governo, as últimas estatísticas publicadas eram anteriores ao IRS e IRC: precisamente de 1988. Agora, estão, publicadas estatísticas fiscais, por colaboração entre os serviços da DGCI, Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo e o Instituto Nacional de Estatística, de 1989 até 1996. Não é ainda o grau de actualização que desejaríamos, mas é já uma informação notavelmente actualizada, sendo certo que tivemos que fazer um esforço enorme para publicar em 1997 as estatísticas de 1989/92, estando esse esforço a ser continuado com determinação.

Sublinho, por outro lado, que, em termos de justiça, numerosíssimas medidas foram tomadas no sentido de redução do IRS e de eliminação de situações de injustiça nesse e em vários outros impostos. Basicamente, os rendimentos de trabalho e os rendimentos dos mais pobres foram muito desagravados e há um enorme elenco de medidas que poderia apontar. Em termos de eficácia fiscal, o crescimento foi sempre muito superior, não apenas ao crescimento nominal do produto, mas até aos ganhos de eficácia da ordem de 1% do PIB que correspondiam ao padrão normal incorporado dos orçamentos de 96 e 97. O mesmo ocorre este ano, em que o PIB nominal até Junho, Janeiro a Junho deste ano, terá crescido qualquer coisa como 5,5% ou 5,6% e as receitas bem acima disso, prevendo-se que no final de 1999 se situem à volta dos 10%.

Sublinho, ainda, que integrámos as Tesourarias da Fazenda Pública na Direcção-Geral dos Impostos em 1996, e era uma medida necessária. Foi dolorosa e teve resistências como quase tudo que é inovador, mas hoje vê-se que certa estava, e terá de continuar até às últimas consequências, como decorre da Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Impostos que está para publicação no Diário da República.

Criou-se o Defensor do Contribuinte, que é outro exemplo acabado da força da resistência daqueles que pretendem defender, não os direitos dos contribuintes, mas a situação de caos e de desordem fiscal que existia quando este Governo entrou em funções: levou mais de dois anos a luta parlamentar para a criação de um órgão cuja única finalidade é a defesa activa e independente dos direitos e garantias dos contribuintes e que não ofende qualquer interesse ou direito de pessoas ou de grupos. É uma prova crítica de que há quem queira a desordem pela desordem, a fim de continuar sem cumprir os seus deveres de cidadania neste domínio essencial que é o dos impostos.

Criou-se, enfim, o Conselho Nacional de Fiscalidade, órgão participativo que deverá ter condições para funcionar com responsabilização efectiva dos seus membros, nomeadamente pelo segredo relativamente às matérias nele tratadas, pois de outra maneira não seria possível tratar de matérias fiscais com a irresponsabilidade de alguns dos seus membros.

Para concentrar as execuções fiscais na matéria essencial, foram objecto de decisão de arquivamento ou de julgamento em falhas cerca de 850 mil processos de execução de meras insignificâncias (abaixo dos 100 contos), que impediam a concentração das execuções fiscais dos processos verdadeiramente significativos.

Quanto às profissões contabilísticas e tributárias, a Assembleia da República aprovou autorizações legislativas para a criação da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas e para a revisão do estatuto dos Despachantes Oficiais.

A criação da maior associação pública portuguesa, a Associação, agora convertida em Câmara, dos Técnicos Oficiais de Contas (bem como a consolidação da Câmara dos Despachantes Oficiais) vai dar aos contribuintes e à Administração condições para o apoio permanente de profissões independentes, sem as quais o relacionamento dos contribuintes com a Administração sempre seria defeituoso.

Foi aprovada a reforma dos tribunais fiscais, dotando o Supremo Tribunal Administrativo de novos meios, extinguíram-se os Tribunais Aduaneiros, reformularam-se os Tribunais de Círculo Administrativo, correspondendo a uma nova organização completa dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que já foi aprovada pelo Governo e que está para publicação e, pela primeira vez, se dotaram os tribunais fiscais de pessoal próprio, separando-os assim mais, no pessoal e nas instalações, da Administração, como condição da independência efectiva.

Quanto aos impostos, tem sido largamente dito, nomeadamente com demonstrações feitas pelo Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que nenhum dos impostos importantes do nosso sistema tributário deixou de ser objecto de medidas estruturantes, para além da eliminação de impostos extintos e de impostos sem significação financeira operada

no Orçamento de 98, para pôr fim a muito trabalho inútil, quer dos Tribunais, quer da Administração, quer dos consultores fiscais e dos contribuintes.

Para o futuro, apontarei as seguintes medidas.

Está, neste momento, em fase de publicação o relatório da comissão a que preside o Dr. Henrique Medina Carreira, relativa à tributação única do património.

É evidente que há opções técnicas que podem ser discutidas, mas, pela primeira vez, temos uma base técnica sólida para discutir a substituição de cinco impostos avulsos sobre o património, dos quais os principais são a sisa, o imposto sobre sucessões e doações e a contribuição autárquica, por um imposto único sobre o património.

Penso que com o debate público e a aprovação de princípios gerais sobre a matéria será possível criar condições, contando com a administração fiscal que existe, para que esse imposto possa entrar em vigor no ano 2001 e, agora, em vez de continuar a ser objecto de discursos demagógicos e sem fundamento, a partir de estudos sérios. Pela primeira vez há um relatório que permite a discussão a sério do imposto único sobre o património. Até agora (com a excepção do relatório intercalar apresentado em Dezembro de 1996 à Assembleia da República) não havia estudos, havia discursos demagógicos; agora há um relatório que penso que poderá ser divulgado neste mês de Outubro para discussão pública e uma proposta que, podendo ser melhorada, certamente – como tudo na vida –, julgo merecer aprovação e execução, porventura gradual, mas determinada e sem cedência a interesses ilegítimos.

Quanto ao IRS, IRC e EBF, está em curso a preparação de um código único, harmónico e coerente que conclua as profundas reformas parcelares feitas nestes três domínios, sob a orientação do Prof. Doutor Rogério Fernandes Ferreira.

O Regime Geral das Infracções Tributárias, cujo anteprojecto está finalizado, consumará, igualmente, uma reforma importante e fundamental no direito fiscal penal (ou penal fiscal, consoante a posição que se assuma na doutrina). Isto garante certeza e simplicidade, facilitando o cumprimento e a eficiência económica e reforçando profundamente os direitos e garantias dos contribuintes.

Organicamente, o desafio será o desenvolvimento e concretização da reforma estrutural corporizada na criação da Administração Geral Tributária, e nas novas leis orgânicas das três Direcções-Gerais.

No domínio dos impostos indirectos, o IVA tem um bom código e, naturalmente, aí tomámos medidas importantes, desde a recriação da taxa intermédia até preceitos tendentes a eliminar a competição fiscal desfavorável ou a reduzi-la em domínios que sofriam concorrência significativa por parte de empresas espanholas, ao regime especial de exigibilidade de

caixa, para dar alguns exemplos. Quanto aos impostos especiais de consumo, foi publicado um novo código com a reforma do imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas e com a reforma estruturante do imposto sobre tabacos, dotado de novos mecanismos de fiscalização e de uma alteração decisiva na estrutura de tributação, específica e “*ad valorem*”.

Em suma: indo muito além da mera mudança legislativa ou do “jogo de taxas” (choque fiscal), embora sem deixar de os fazer em muitos casos, teve-se uma actuação orientada pelo projecto global de Reforma Fiscal de 1997, cujos resultados – em justiça, receita fiscal, entrada no sistema de três centenas de milhares de contribuintes, que de facto estavam fora dele, luta contra a fraude e evasão, competitividade e internacionalização – já estão à vista e contribuem para a boa situação financeira, macro-económica e social do nosso País. Está claramente em curso uma Reforma Fiscal global, cuja conclusão se encontra também já estudada e preparada. Após ela, teremos pela primeira vez um sistema fiscal moderno, social-democrático: passaremos da reforma estruturante para a reforma fiscal permanente, sem a qual nenhum sistema fiscal resiste à rápida e profunda mutação das economias e das sociedades nos nossos dias.

Evitando promessas demagógicas e irresponsáveis de baixas generalizadas de impostos, é possível completar as reformas estruturais feitas ou iniciadas e, assim, continuar a reduzir globalmente os impostos através da redução da dívida pública, restituindo ainda selectivamente aos contribuintes receitas fiscais na medida dos êxitos obtidos na luta contra a fuga aos impostos e na extensão da tributação às formas de riqueza que constituem bases tributáveis justas. Assim, seguiram-se as seguintes linhas de força, que se julga deverem continuar:

1. Redistribuição mais justa da tributação – a favor dos rendimentos do trabalho, do investimento, de actos e operações mais modernizadores e criadores de riqueza ou socialmente meritórios – e da carga fiscal, com base no alargamento da tributação a situações e entidades que lhe fugiam, por erro da lei, fraudes próprias ou ineficiência da Administração;
2. Através da redução da dívida pública, da luta contra o desperdício dos dinheiros públicos e de reduções fiscais selectivas, como nos últimos anos, lutou-se contra a tendência geral para o aumento dos impostos na Europa, embora sem assumir nesta matéria compromissos irresponsáveis e demagógicos;
3. Em termos de justiça e solidariedade, deu-se prioridade à continuação da luta contra a concentração do sacrifício fiscal sobre os rendimentos mais baixos e o trabalho por conta de outrem, visando cobrir

- nos planos nacional, europeu e internacional – as outras formas de riqueza, e adequando-se o sistema fiscal às necessidades resultantes da futura Reforma de Segurança Social, conforme a respectiva Lei de Bases;
4. No plano da eficiência, continuou a privilegiar-se a competitividade – global e sectorial – da economia como critério de distribuição do sacrifício fiscal por empresas, bens e operações;
 5. Reforçou-se a prioridade, na revisão das “despesas fiscais” (benefícios), dada ao investimento e à despesa social (de saúde, educação, habitação e solidariedade familiar ou social), mantendo e reforçando o mecenato cultural e estendendo-o a outros domínios extra-económicos (instituição que pela primeira vez funciona bem!);
 6. No plano estritamente económico, a revisão do sistema privilegiou a competitividade e o estímulo à poupança, quer económica quer com finalidades de segurança social complementar, bem como o estímulo à qualificação, à inovação e à participação plena de Portugal na sociedade de informação;
 7. A vertente ecológica do sistema fiscal foi favorecida, quer no sentido de incentivar fontes e utilizações de energia poupadoras, limpas e renováveis, quer no sentido de participar activamente na revisão da tributação energética e da eco-tributação que está em debate nos órgãos da União Europeia.
 8. A adaptação à sociedade da informação – não apenas nos procedimentos mas na substância – iniciou-se e está em aplicação prioritária e acelerada.
 9. A internacionalização e a europeização do sistema assumiram impulso e prioridade decisivos, pois vão estar na primeira linha do futuro dos sistemas fiscais.

Este resumo: aquilo que se fez e mudou em matéria de impostos permitirá tirar a conclusão de que não houve nada que não tivesse sido ou objecto de medidas ou estudado para que o futuro Governo sobre elas disponha com base em relatórios sólidos.

Nenhuma reforma é mais claramente do que as reformas fiscais um processo continuado. Poderão, pois, os ignorantes e os aldrabões dizer sempre que não foi feita, pois nunca está completa. E poderão rever-se em “propostas de reforma” utópicas, irresponsáveis, inviáveis e sem estudo algum, aqueles que, de forma subtil, pretendem inviabilizar a reforma em andamento.

Mas a reforma fiscal está aí – feita, fazendo-se ou estudada e não por fazer. Quem quiser faça dela o que entender, através da negociação política e da concertação social, sempre desejáveis e frequentemente enriquecedoras. Mas, por Deus, não pela cedência aos neo-corporativismos que criaram a situação que encontramos e só lutam pelo regresso a ela. Desordem fiscal – nunca mais!

4 de Outubro de 1999

Ministro das Finanças



António de Sousa Franco

A REFORMA DO SISTEMA FISCAL: BALANÇO DE UMA LEGISLATURA

Tax reform is not a station we arrive at,
it is a way of traveling

J. B. Slemrod

I – A REFORMA FISCAL EM ACÇÃO

Com o aproximar do fim da legislatura multiplicaram-se as vozes que pretendem dar a ideia que, em matéria fiscal, continua tudo por fazer. Reforma fiscal igual a zero (Pacheco Pereira na TSF), reforma fiscal no esquecimento (António Barreto no *Público*), cobardia do Governo na concretização de uma reforma cujos estudos estavam todos feitos (Vilaverde Cabral ao *Diário de Notícias*) são afirmações recentes de três fazedores de opinião que revelam um enorme desconhecimento do que foi proposto, do que foi feito, do que está em curso e do que está por fazer. É esse balanço que nos propomos efectuar, começando por pôr os pontos nos is, em relação a certas afirmações ou ideias correntes.

1. Nem o programa do Governo, nem o programa do PS, nem o contrato dos Estados Gerais para a legislatura se propunham realizar uma Reforma Fiscal. Limitavam-se, prudentemente, a falar da necessidade de algumas medidas de reforma fiscal para se atingirem certos objectivos, sem qualquer referência a uma estratégia global, a meios, a técnicas e medidas concretas, a formas de acção para a sua realização (ver Anexo III).

2. Nem podia, aliás, ser de outro modo, pois é falso que tudo estivesse estudado nesta matéria. Quem faz tal afirmação, se for intelectualmente honesto, deverá demonstrá-la. Na realidade, não havia estatísticas fiscais disponíveis desde 1988, não havia nenhum estudo sistemático sobre a fiscalidade (o primeiro, importante, da Comissão Silva Lopes, é parcial e data de Março de 1996), não havia, nem há, nenhum estudo efectuado pelas nossas faculdades em domínios como os da sociologia ou da psicologia dos impostos. A cultura fiscal dominante raramente ultrapassa o horizonte da própria bolsa.
3. Mesmo que os estudos e as estatísticas fiscais existissem, seria absurdo o Governo lançar-se numa Reforma Fiscal de fundo nos dois primeiros anos por uma razão muito simples: a adesão ao euro era a prioridade na área financeira e, para que ela não se traduzisse num “apertar do cinto” e fosse compatível com uma nova atenção dada ao social, era necessário – como foi feito – atingir níveis elevados de arrecadação de receitas fiscais, em particular, de receitas provenientes da cobrança de dívidas em atraso e do combate à evasão e fraude.
4. Só depois dos estudos e trabalhos preparatórios terem sido efectuados, só depois das estatísticas fiscais terem sido recuperadas, só depois de os Acordos de Concertação Estratégica assinados em 24 de Janeiro e 20 de Dezembro de 1996 (para 1996/1999) terem começado a ser executados, só após o objectivo “euro” ter sido alcançado, é que houve condições para aprovar, em 14 Julho de 1997, uma Resolução do Conselho de Ministros sobre a Reforma Fiscal (n.º 119/97) e publicar o relatório “Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido” que contém as orientações e medidas concretas, a desenvolver ao longo de 6 anos (nenhuma reforma, nesta matéria, pode ser efectuada e consolidada com seriedade em menos tempo). Como tudo na vida, poderá discutir-se o conteúdo da Resolução. Mas, nesta sede, é ele que vincula a acção do Governo.
5. A Resolução procura evitar a armadilha de cingir a reforma à questão das leis (como a dos anos 80) ou à questão do jogo conjuntural de taxas (tipo “choque fiscal” do Prof. Cavaco Silva), por muito importante que uma e outra sejam. Procura igualmente evitar a ideia iluminista de que uma reforma é algo que surge num determinado momento, de forma perfeita e acabada, como se fosse feita por varinha de condão. A reforma desenhada em 1997 é um processo, um movimento que abrange uma teia de medidas legislativas, administrativas, organizativas, informáticas. Põe o acento tónico na verdadeira reforma estrutural a levar a cabo neste domínio: a da adaptação do sistema e da administração fiscal à Sociedade de Informação. Tem em conta os efeitos no défice, no tecido social e a possibilidade de as medidas a aprovar serem interiorizadas pelos funcionários e pelos contribuintes. Esta

reforma faz-se no dia a dia, por pequenos, mas seguros passos, pois só assim é possível atingir, a médio prazo, o essencial nesta matéria – as mentalidades e os comportamentos humanos.

II – OS RESULTADOS DA COBRANÇA

A – Produtividade fiscal acima da economia

- Os objectivos em matéria fiscal, implícita ou explicitamente, previstos no programa do Governo foram, no essencial, atingidos.

Primeiro objectivo: obter níveis de arrecadação de receitas que possibilitassem a entrada no euro e a construção de um Estado Social de Direito, objectivos sintetizados na expressão “rigor com consciência social”.

As receitas fiscais efectivamente cobradas em 1996, 1997 e 1998, foram de, respectivamente, 3658,9, 4002,8 e 4401,2 milhões de contos, representando, relativamente ao ano imediatamente anterior, uma taxa de crescimento nominal de cobrança, de 7,4%, 9,4% e 10,0%, e uma realização muito aproximada das previsões orçamentais (99,8%, 99,4% e 103,1%). Em 1999 tudo aponta para uma taxa de crescimento à volta dos 10%, para um *superavit* entre 70 e 130 milhões de contos e uma taxa de realização do orçamentado situada entre 101,6% e 102,6% (Anexo D).

Em quatro anos as receitas fiscais deverão crescer mais de 40%. Em todos os anos o crescimento nominal das receitas suplantou (em, respectivamente, 1,0%, 3,1% e 2,2%) o crescimento nominal do PIB (normal indicador do crescimento económico), uma vez que este não terá ultrapassado 6,4% em 1996, 6,3% em 1997 e 7,7% em 1998, situando-se, globalmente no quadriénio, à volta dos 28,0% (Quadro 1).

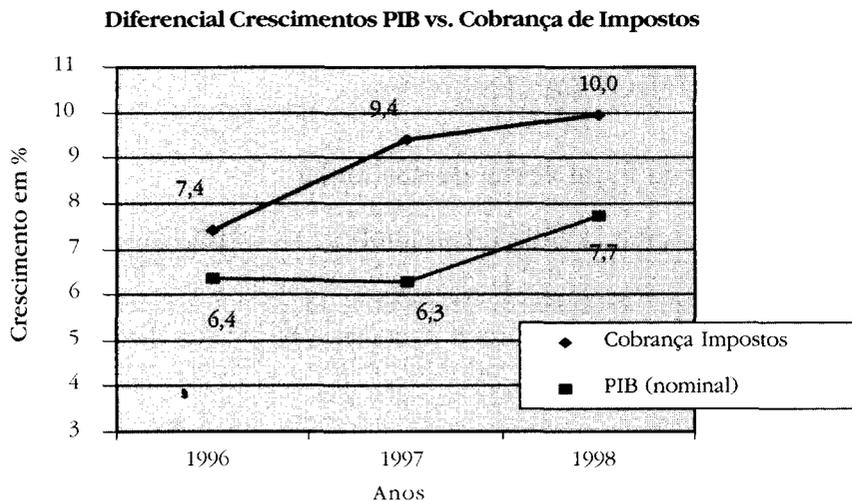
Quadro 1

Receita efectiva

Valores em milhões de contos			Taxas de Crescimento em %	
Anos	Receita	PIB (nominal)	Receita	PIB (nominal)
1995	3.406,9	15.802		
1996	3.658,9	16.809	7,4	6,4
1997	4.002,8	17.864	9,4	6,3
1998	4.401,2	19.245	10,0	7,7

Gráfico 1

Crescimento do PIB (nominal) vs. Receita Efectiva



2. Este crescimento das receitas, como o reconheceram a Comissão Europeia e a OCDE, foi decisivo para reduzirmos o défice que passou de 5,7% em 1995 para 2,5% em 1997. Em cada ponto percentual de redução do défice, 0,4% deve-se ao crescimento das receitas fiscais. Mas é importante também lembrar que Portugal, segundo a Comissão, foi o único país onde uma baixa da tributação indirecta contribuiu, em 1996 e 1997, para um decréscimo em, respectivamente, 0,2 e 0,3 pontos percentuais dos preços ao consumidor. Foi igualmente decisivo para permitir que as despesas sociais passassem, em percentagem das despesas totais, de 47,4% em 1995 para 55% em 1998. Tudo isto foi feito sem aumento de impostos e, até, com a sua redução (pelo que a taxa *real* de crescimento das receitas, mesmo abstraindo das não correntes – como as proporcionadas pela EXPO – será bem maior do que a atrás indicada).
3. O crescimento económico explica muito (sem esquecer que diversas medidas fiscais também para ele contribuíram). Está, porém, muito longe de explicar tudo. Se as cobranças não são explicáveis apenas pelo crescimento económico e se não houve aumento de impostos, de onde vem a diferença?
A explicação reside em três medidas de reforma que contribuem para uma maior eficiência fiscal: alargamento da base tributária, recuperação extraordinária de dívidas em atraso e adopção de medidas legislativas e administrativas de prevenção e controlo da evasão e fraude fiscal.

Nos últimos anos, a única medida importante de alargamento da base tributária que se conseguiu implantar foi a do pagamento especial por conta em IRC, que rendeu, em 1998, 24,3 milhões de contos. À “recuperação extraordinária das dívidas” deverão ser imputados em, respectivamente, 1996, 1997 e 1998, cerca de 27, 100 e 58 milhões de contos, os primeiros 27 decorrentes da aplicação do D.L. n.º 225/94, de 25 de Setembro, os restantes 158 decorrentes do importantíssimo plano constante do D.L. n.º 124/96, de 10 de Agosto, ao qual aderiram cerca de 170 mil contribuintes. Este diploma mostrou-se decisivo não apenas para sustentar a cobrança nos dois primeiros anos da legislatura, mas sobretudo para a recuperação do tecido empresarial e para a pacificação social, evitando falências e tornando desnecessário o recurso a medidas de apoio financeiro. Note-se, porém, que ao decréscimo das receitas da recuperação das dívidas provenientes deste diploma nos últimos dois anos tem correspondido um aumento das receitas fiscais globais.

É, pois, às medidas legislativas e administrativas de controlo e aos efeitos indutores que elas têm na prevenção da evasão, na detecção e combate da fraude, no alargamento do número de efectivos contribuintes e no cumprimento voluntário das obrigações fiscais que há que atribuir o essencial deste crescimento. O dinheiro não cai do céu e menos ainda o dinheiro dos impostos.

4. Muitos não acreditavam que estes níveis de arrecadação fossem possíveis: basta ver o tom catastrofista das saborosas intervenções do PSD no Parlamento ou os comentários de muito boa gente nos jornais da época que, aliás, à boa maneira do burgo, nunca deram a mão à palmatória pelas erradas previsões que fizeram. Mas factos são factos. Se não tivessem sido tomadas, desde o início da governação, efectivas medidas de reforma fiscal, como teria sido possível obter, quase com os mesmos recursos humanos, estes resultados? Eis a questão à qual hoje quem proclama não ter havido qualquer reforma na fiscalidade é obrigado a responder com clareza.

B – Inexistência de aumento de impostos

1. Objectivo central do programa do Governo era o não aumento de impostos. Na conjuntura de adesão ao euro, era um objectivo difícil, mas decisivo, porque implicava que o crescimento de receitas fiscais fosse efectuado através do combate à evasão e fraude, da recuperação das dívidas e da melhoria da eficiência da administração fiscal e porque se traduzia na garantia para os contribuintes de que, durante a legislatura, não haveria, por subida de taxas ou criação de impostos novos, aumentos da carga tributária global, evitando que as injustiças ou disfunções do sistema fiscal se agravassem.

Mas a verdade é que um tal objectivo foi rapidamente desvirtuado por alguns comentadores e partidos da oposição que nele quiseram ver o compromisso de que não poderia haver, em cada ano da legislatura, qualquer alargamento da base tributária, qualquer redução de benefícios fiscais, qualquer modificação das formas de determinação da matéria colectável e até qualquer ajustamento das taxas de impostos à inflação, como também não poderia haver, no final da legislatura, qualquer acréscimo da carga fiscal global, por ligeiro que fosse, decorrente de maior eficiência tributária. Alguns – menos sérios ou mais ignorantes – confundiram mesmo aumento de impostos com aumento de receitas fiscais.

2. O compromisso de não aumentar os impostos foi plenamente cumprido. Houve, em três exercícios (de 1996 a 1998) um aumento nominal acumulado muito significativo de receitas fiscais (num total de 994,3 milhões de contos) representando um crescimento em três anos de 29,2%. Mas não houve aumento de impostos, o mesmo se passando em 1999.

Quadro 2

**Taxas Anuais Médias de Crescimento
no período 95 a 98 (em %)**

Anos	Receita		PIB (nominal)
98-95 Tx Média %	6,6	#	5.1
98-95 Cresc %	29,2	#	21.8

Pelo contrário: em muitos casos houve diminuição de impostos. Houve reduções importantes de taxas ou criação ou alargamento de incentivos, representando uma devolução aos contribuintes de mais de 350 milhões de contos.

O raciocínio é o seguinte: se, em 1999, o quadro normativo fosse o mesmo de quando o Governo tomou posse, o Estado teria recebido, no mínimo, mais 350 milhões de contos. Os défices exigidos pelos critérios de convergência e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento teriam sido atingidos de forma muito mais fácil, mas porventura com maior “aperto do cinto”.

3. Para quem duvide do esforço feito pelo Governo neste domínio basta recordar os seguintes factos:
 - A criação da taxa intermédia do IVA (12%), que veio minorar os problemas decorrentes da prematura abolição pelo PSD da taxa

- zero, permitindo que produtos de primeira necessidade ou mais submetidos à concorrência fiscal internacional passassem, num primeiro momento, de 17% para 12% e, num segundo, de 12% para 5% (despesa fiscal, estimada em cerca de 80 milhões de contos);
- A redução do selo das operações financeiras (de 7% para 4%), a extinção do selo sobre os recibos de vencimentos e a extinção e redução de outras verbas (custo financeiro: cerca de 70 milhões de contos);
 - O fim do injusto quociente conjugal mitigado em IRS (despesa fiscal: 10,9 milhões de contos);
 - A actualização diferencial e degressiva dos escalões de IRS (em maior grau para os escalões de menores rendimentos) e da dedução específica dos trabalhadores por conta de outrem (em 5,68%, 4,09% e 3,68%, respectivamente, em 1996, 1997 e 1998) sempre acima da inflação (despesa fiscal: cerca de 70 milhões de contos);
 - A redução da taxa de IRC de 36% para 34% (custo financeiro: cerca de 50 milhões de contos).

Quadro 3

Níveis de Fiscalidade Europeus (em % do PIB)

Países	1995	1996	1997
Dinamarca	51,4	52,2	n.d.
Suécia	49,5	52,0	53,3
Finlândia	46,1	48,2	47,3
Bélgica	46,0	46,0	46,5
França	44,5	45,7	46,1
Luxemburgo	44,1	44,7	45,6
Itália	41,3	43,2	44,9
Áustria	42,3	44,0	44,4
Países Baixos	43,8	43,3	43,4
Grécia	40,8	40,6	n.d.
Alemanha	39,2	38,1	37,5
Reino Unido	35,6	36,0	35,3
Espanha	34,0	33,7	35,3
Irlanda	33,8	33,7	34,8
Portugal	34,9	34,9	34,5
Média UE	41,8	42,4	42,2

Fonte: OCDE (valores provisórios).

4. Se para além destas baixas de impostos, tivermos em conta outras (como a criação e melhoria de diversos incentivos fiscais, a abolição dos impostos extintos, a redução, para metade, das taxas de juro de mora e de juros compensatórios ou a redução dos escalões do imposto automóvel de sete para três) poderemos concluir que a taxa de crescimento *real* das receitas fiscais (comparação entre *bases técnicas*) se situou bem acima da nominal, atingindo, respectivamente, 9,2%, 11,4% e 12,0% em 1996, 1997 e 1998.

É a política fiscal seguida que permite ainda explicar que, apesar do acréscimo significativo das receitas fiscais, o nível de fiscalidade em Portugal continue a ser dos mais baixos da União Europeia, apresentando uma rácio inferior à média dos quinze em cerca de 8 pontos percentuais (Quadro 3).

Só a reforma fiscal em curso tem permitido sustentar tais níveis de crescimento (nominal e real) de receitas fiscais, sem aumento de impostos.

III – O COMBATE À FRAUDE E EVASÃO

A – A acção pedagógica

1. Os fenómenos da evasão e fraude fiscais radicam em factores de vária ordem, mas, de entre eles, são os culturais os mais importantes. É o maior ou menor grau de civismo fiscal, dependente, em larga medida, do grau de confiança e colaboração recíproca entre os cidadãos e as autoridades de um país, que desempenha aqui o papel determinante. Confiança e colaboração que, como sublinha Max Frank, têm sido até agora, por razões históricas e sociológicas ligadas à contestação dos poderes políticos saídos da revolução francesa, menos desenvolvidas nos países católicos do que nos protestantes. A situação não é diferente entre nós, onde persiste a ideia que fugir ao fisco é enganar o Estado e isso é algo que não é objecto de forte juízo de censura.

Mas o Estado não é uma entidade abstracta, representa o conjunto dos cidadãos. Por isso, fugir ao fisco não é enganar o Estado, mas os amigos, os vizinhos, os restantes cidadãos que cumprem as suas obrigações fiscais.

2. A divulgação pelo Governo, em 1996, das estatísticas fiscais de 1989 a 1994 veio chamar a atenção para a gravidade do fenómeno da evasão e fraude fiscais que até então era ocultado. A erosão de receitas que provoca, as injustiças que causa na distribuição da carga tributá-

ria, as distorções de concorrência que gera, ao alimentar a economia subterrânea, o desafio que representa à autoridade do Estado democrático, implicam que o combate a esse fenómeno seja um imperativo ético e político.

O XIII Governo prosseguiu, desde o início, esse combate sem tréguas, erigindo-o como um objectivo em si mesmo. E fê-lo num ambiente cultural hostil, num terreno eivado de dificuldades dados os vícios acumulados e os maus hábitos instalados, agindo nos vários níveis em que lhe compete actuar: pedagógico, legislativo e administrativo.

3. O primado do plano pedagógico revela-se em vários momentos e formas de acção que privilegiam os vectores informação e prevenção. Foi o Governo quem primeiro alertou para os níveis elevados de fuga ao fisco existentes, procurando, desse modo, encontrar apoio na opinião pública para legitimar certas medidas entretanto propostas. Basta recordar as discussões políticas – que hoje prosseguem sob a capa da argumentação jurídica – em torno dos métodos indiciários, da colecta mínima ou do regime forfetário do IVA.

O esforço de divulgação, pelos mais diversos meios, incluindo os informáticos, dos direitos e deveres dos contribuintes, das leis e circulares em vigor e das rácios a utilizar pela inspecção tributária, bem como a campanha, já em curso, sobre a necessidade de os contribuintes pedirem factura ou talão nas aquisições de bens e serviços, são exemplos da acção preventiva desenvolvida.

4. Mas a luta contra a evasão e a fraude não é apenas uma questão do Governo ou do Estado. É uma questão de toda a sociedade. Por isso o Governo promoveu activamente dois tipos de acções junto do movimento associativo. Um com êxito, apesar de múltiplos percalços de percurso. Outro, até agora, infelizmente com resultados práticos circunscritos a um sector.

O primeiro tipo diz respeito à colaboração com as associações públicas representativas dos revisores oficiais de contas e dos técnicos oficiais de contas. A obrigatoriedade de estes últimos assinarem as declarações de impostos dos contribuintes com contabilidade organizada é um importante passo na prevenção da evasão e na credibilidade do sistema declarativo.

O segundo diz respeito à necessidade de se firmarem pactos de moralização fiscal com as associações empresariais ou profissionais e de estas adoptarem códigos de comportamento para os seus membros destinados à regulação da concorrência fiscal desleal. Até agora, apesar dos compromissos existentes no Acordo de Concertação

Estratégica, apesar do interesse manifestado pela Associação Empresarial de Portugal, não foi possível avançar por este caminho.

Com uma importante e simbólica excepção: a dos clubes de futebol que impuseram a si mesmos como condição de participação nos campeonatos da 1.ª e 2.ª Divisões nacionais, a regularização das dívidas ao fisco e à Segurança Social.

É tempo de o exemplo frutificar.

B – Os instrumentos legislativos

A atenção dada à vertente pedagógica e à acção preventiva na luta contra a evasão e fraude fiscal e aduaneira não pode fazer esquecer as múltiplas medidas legislativas que, no domínio do controlo, foram tomadas, tendo em conta, numa primeira fase, o programa de Governo e o Acordo de Concertação Estratégica e, numa segunda, a Resolução do Conselho de Ministros sobre a Reforma Fiscal, de Julho de 1997.

Sem pretender ser exaustivo, recorro apenas dez domínios em que tal acção se processou de forma muito incisiva.

1. Os sistemas de informação.

O Decreto-Lei n.º 19/97, de 21 de Janeiro, veio melhorar o sistema de atribuição dos números de identificação fiscal às pessoas colectivas e equiparadas, quer no plano nacional, quer no das relações intracomunitárias, tendo em vista um controlo mais eficaz do sistema. Em 1996, foi instituída a Unidade de Coordenação da Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal e Aduaneira (UCLEFA), que funciona regularmente desde 1997, destinando-se a melhorar os sistemas de informação para a inspecção, em especial no combate ao crime fiscal e aduaneiro organizado, através da cooperação institucionalizada com outras entidades inspectivas ou policiais do Estado, como, por exemplo, as que intervêm no campo laboral, económico e da segurança social, a Polícia Judiciária, a GNR e a Polícia Marítima. Em 1998, a nova Lei da protecção dos dados pessoais, na sequência da revisão constitucional, veio abrir caminho à interconexão de dados pessoais em matéria tributária, incluindo os relativos à segurança social.

2. As restrições ao planeamento fiscal nefasto.

Para além da cláusula geral anti-abuso, criada no OE/99, na sequência de recomendação constante do Código de Conduta sobre a fiscalidade das empresas aprovado pela União Europeia e hoje prevista na Lei Geral Tributária e regulada pelo Código de Procedimento e Processo Tributário, várias medidas específicas deste tipo foram instituídas em

sede de IRS e de IRC, como sejam, em 1996, o regime de subcapitalização, posteriormente aperfeiçoado, em especial quanto à imputação de lucros de sociedades residentes em países com regimes fiscais privilegiados e, em 1998, as que respeitam ao regime especial de fusões, cisões, entradas de activos e permuta de acções. Num outro registo, deverá ainda mencionar-se o facto de, a partir do início deste ano, as importâncias recebidas a título de gratificação pelos titulares de órgãos sociais, sócios de empresas, passarem a ser mais fortemente penalizadas e a servir de base de cálculo para a segurança social.

3. A melhoria de instrumentos contabilísticos.
É o caso da obrigatoriedade, instituída pelo Decreto-Lei n.º 44/99, de, a partir do ano 2000, ser gradualmente adoptado o sistema de inventário permanente de existências e da elaboração da demonstração de resultados por funções, definindo a lei os elementos básicos que a listagem deste inventário deverá conter. É ainda o caso do reforço da força vinculativa das directrizes da Comissão de Normalização Contabilística.
4. O controlo declarativo através do aprofundamento de métodos indirectos de avaliação da matéria colectável.
A Lei Geral Tributária clarificou os casos excepcionais de recurso a presunções, índices e indicadores técnico-científicos e distinguiu três tipos de métodos de avaliação indirecta: um, no quadro de regimes simplificados de tributação, outro, de natureza substitutiva, quando haja faltas ou inexactidões da contabilidade e um terceiro, de natureza correctiva, quando existam valores declarados que se afastam, sem justificação, mais de 30% para menos ou, durante três anos seguidos, mais de 15%, para menos, da que resultaria da aplicação de indicadores objectivos da actividade, de base técnico-científica, cuja elaboração está a ser efectuada por entidades idóneas, a quem esse trabalho foi adjudicado por concurso público.
5. O controlo dos custos para efeitos fiscais.
Foi assim com a elevação da taxa de tributação autónoma das despesas confidenciais e não documentadas, para 60%, de forma a desincentivar o recurso a um mecanismo menos transparente; com a não dedutibilidade de certas despesas (como as despesas ilícitas, de acordo com uma recomendação da OCDE); com as variações patrimoniais negativas relativas a membros dos órgãos sociais, a título de participação nos resultados, quando os beneficiários sejam titulares, de forma directa ou indirecta, do capital da sociedade e as importâncias excedam certo limite; com a limitação da dedutibilidade dos prejuízos, no caso da tributação pelo lucro consolidado, ao montante do lucro tributável da sociedade a que respeitam, corrigido pela elimina-

ção de resultados internos e, bem assim, com a não aceitação como custo fiscal, na proporção de 20%, das despesas com ajudas de custo e de compensação pela deslocação em viatura própria do trabalhador, ao serviço da entidade patronal, não facturadas a clientes, excepto na parte em que haja lugar a tributação em sede de IRS.

6. A adopção de formas de tributação mínima.
Foi criado em 1998, em vez da colecta mínima, um pagamento especial por conta adicional e obrigatório em sede de IRC, aplicável, com algumas excepções, a sujeitos passivos residentes que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e a não residentes com estabelecimento estável no nosso território. Recorde-se que igual mecanismo foi proposto em sede de IRS para as profissões liberais e para os empresários em nome individual, mas infelizmente não foi adoptado, por razões de índole política.
7. O aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo do IVA.
Salientamos, entre outros, as novas regras de localização das prestações de serviços de telecomunicações; a equiparação a prestações de serviços das cedências temporárias ou definitivas de jogadores; a instituição de meios legais de indeferimento de pedidos de reembolso, quando o imposto dedutível é solicitado respeite a operações efectuadas a sujeitos passivos com números de identificação fiscal inexistentes ou inválidos ou que tenham suspenso ou cessado a sua actividade no período a que diz respeito o reembolso; a obrigação de envio de listagens de clientes e fornecedores, onde conste o montante total das operações internas realizadas com cada um deles, desde que superiores a mil contos anuais, bem como a antecipação dos prazos de envio da declaração periódica do IVA, aproximando-os dos prazos em vigor na União Europeia. Foi aprovado, mas infelizmente revogado, por inoportunidade política, um regime fortetário que possibilitaria a resolução do problema dos cerca de trezentos mil falsos isentos de IVA, abrigados indevidamente no “chapéu” da isenção prevista no artigo 53.º do respectivo Código.
8. O reforço do controlo nos impostos especiais sobre o consumo.
Assim foi, em 1997, no imposto sobre produtos petrolíferos, com a introdução da obrigatoriedade de coloração e marcação do gasóleo para a agricultura, alargando-se a sua utilização à pesca costeira e à navegação costeira e marítimo-turística comercial, bem como aos motores fixos e aos caminhos de ferro. Assim foi, no imposto dos tabacos, ao elevar-se o nível das garantias e ao proceder-se ao reforço dos requisitos legais para o acesso dos operadores ao regime de produção e detenção de tabacos manufacturados em suspensão

de imposto. Ou no âmbito do imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, com a nova disciplina da abertura e funcionamento dos entrepostos, com a introdução de um sistema de selagem para verificação a partir do uso do selo (já existente) de controlo da qualidade e denominação de origem e com o estabelecimento de condicionaismos à circulação nacional de produtos em regime suspensivo. Todas estas medidas foram consolidadas com a recente aprovação do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, cuja entrada em vigor ocorrerá no próximo ano.

9. O controlo da despesa fiscal.

A Lei Geral Tributária criou um ónus para os titulares de benefícios fiscais, obrigando-os a revelar ou a autorizar a revelação à administração tributária dos pressupostos da sua concessão (incluindo, quando necessário, o acesso a informação sujeita a sigilo bancário), sob pena de os benefícios ficarem sem efeito. Por exemplo, se for concedido um benefício que dependa do montante dos rendimentos do agregado familiar, os titulares do rendimento terão de fornecer provas bastantes desse facto ou de facultar a sua obtenção à administração tributária. Para além disso, esta Lei limitou a um período de cinco anos os benefícios fiscais de natureza não estrutural, contribuindo decisivamente para um maior controlo da despesa fiscal. Outras medidas de construção da despesa fiscal são as que decorrem da transformação dos abastecimentos à medida colectável em deduções à colecta em sede de IRS e da clarificação do conceito de despesas de saída para efeitos fiscais.

10. A responsabilidade dos contribuintes.

Instituiu-se no que respeita aos administradores, directores e gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que de facto, funções de administração em empresas, a responsabilidade subsidiária em relação a estas e solidária entre si por certas dívidas tributárias. No plano das infracções, e enquanto não se proceder à unificação dos regimes aduaneiro e não aduaneiro, introduziram-se importantes normativos tendo em vista, por exemplo, a penalização da utilização fraudulenta do gasóleo colorido e marcado, um novo regime sancionatório dos impostos sobre o álcool e as bebidas alcoólicas e a penalização da introdução em livre prática, da exportação, reexportação e colocação sob regime suspensivo das mercadorias de contrafacção e das mercadorias-pirata. Importa igualmente recordar que ficou definitivamente esclarecido que o carácter ilícito da obtenção de rendimentos ou da aquisição, titularidade ou transmissão de bens não obsta à sua tributação em termos normais.

Todas estas intervenções normativas vão no sentido de, sem prejuízo das garantias dos contribuintes, procurar-se pôr fim a situações abusivas ou menos transparentes ou dotar a administração tributária de

instrumentos de persuasão e controlo, normais em qualquer administração europeia, mas que, entre nós, fruto da resistência dos incumpridores, por vezes disfarçadas de proclamações ultra-garantísticas que apenas a eles beneficiam, eram inexistentes ou ineficazes. Sem a sua consolidação e reforço, difícil será, no futuro, continuar a luta por um sistema fiscal mais justo e eficaz.

C – O papel dos sistemas de informação

Os sistemas de informação são, em qualquer país do mundo, uma peça-chave na luta contra a evasão e fraude. Para além das medidas legislativas já referidas que visaram tornar os sistemas de identificação dos contribuintes e de troca de informações mais eficazes, há que sublinhar, no quadro da adaptação da administração tributária à Sociedade de Informação, o desenvolvimento, em concreto, dos sistemas de informação criados e da rede informática que os suporta. Sem eles, as transformações normativas, por muito justas que se afigurassem, de pouco valeriam na prática.

1. A Rede Informática dos Impostos e das Alfândegas (denominada RITTA)

Em Dezembro de 1995 apenas 30 serviços da DGCI dispunham de acesso a uma embrionária rede informática. Com a criação, em 1996, de uma direcção geral para a informática tributária (a DGITA) e a realização de investimentos globais da ordem dos 15 milhões de contos, a rede foi alargada às tesourarias da fazenda pública e aos serviços aduaneiros, tendo a ela acesso, em fins de 1998, mais de 400 unidades fiscais e aduaneiras. Se nos cingirmos ao universo das repartições de finanças, apenas 8% estavam informatizadas em 1995, estando agora 70%. A abertura, de um concurso internacional, já preparado, para conclusão da rede irá permitir, em meados do próximo ano, a sua extensão a todos os serviços fiscais e aduaneiros. Trata-se de um projecto estruturante do nosso sistema fiscal, que vai, aliás, muito para além da questão do combate à evasão: com efeito a rede facilita as comunicações internas, estando, uma vez concluída, preparada para a introdução da voz, e permite novos serviços de apoio aos contribuintes. Mas aquele combate torna-se muito mais eficaz, à medida que a RITTA avance, cobrindo todo o território e possibilitando a melhoria dos fluxos de informações.

2. A unificação dos cadastros.

A existência de cadastros separados por impostos, situação que existia em 1995, era um forte obstáculo a uma rápida identificação dos contribuintes, à atribuição imediata do número do contribuinte, à

atualização dos dados cadastrais, ao conhecimento da sua situação contributiva e ao cruzamento de informações. Iniciado em 1998, este projecto visa uniformizar e integrar a informação de identificação e caracterização dos contribuintes. Concluído já quanto aos principais impostos sobre o rendimento e sobre a despesa geridos pela DGCI (IRS, IRC e IVA), deve estender-se proximamente aos impostos locais sobre o património e aos impostos especiais sobre o consumo geridos pelas Alfândegas. A construção de um cadastro único é também um projecto estruturante, é a base de uma visão integrada e global do contribuinte, com distintas valências, mas decisivo para o bom funcionamento da inspecção fiscal e aduaneira e para a detecção automática de múltiplas formas de evasão.

3. Sistemas de informação para a fiscalização

De há três anos a esta parte vários sistemas de informação específicos para o controlo tributário e para a fiscalização foram criados ou desenvolvidos. É, entre outros, o caso do sistema de vigilância permanente de grandes contribuintes; do sistema de rácios de IVA e de IRS, individuais, por sector de actividade e zona geográfica; do sistema de selecção de contribuintes para apoio ao plano nacional da inspecção; do sistema de controlo de faltosos de IRS e de IRC; do tratamento da declaração modelo 10 (retenção na fonte) para cruzamento de informações, do sistema de controlo de compras e vendas com IVA (mapas recapitulativos) e do sistema de controlo de produção de tabacos. Para além destes, há ainda a sublinhar, no plano comunitário, o desenvolvimento do sistema VIES (para controlo das trocas intracomunitárias), a nova infra-estrutura e a expansão da rede SCENT aduaneira de 13 para 28 postos, a instalação do sistema de informação prévio no âmbito do trânsito comunitário (EWS/SIP) e o controlo do regime de trânsito de mercadorias, a instalação dos sistemas de recolha de informações sobre embarcações suspeitas de tráficos ilícitos (MARINFO) e de vigilância das mesmas. Está actualmente em construção um repositório de dados (*Data warehouse*) que abarcará informações fiscais e aduaneiras, que permita, entre outras coisas, a detecção de comportamentos de incumprimento face às diversas obrigações fiscais.

4. Sistema de Execuções Fiscais (SEF)

A melhoria dos sistemas de liquidação e cobrança (um passo importante neste sentido é a instituição do novo sistema local de cobrança) e da inspecção torna ainda mais premente dotar a justiça fiscal de melhores meios, pois os bons resultados daqueles sistemas a montante aumentam, a juzante, a pressão sobre a cobrança coerciva. Neste sentido, o novo sistema informatizado das execuções fiscais, já

a funcionar, desde Julho deste ano, como projecto piloto e a estender, ao longo do próximo ano, a todo o país, irá permitir um mais célere andamento dos processos. Procedimentos e tarefas até hoje efectuados de forma tradicional, como a instauração dos processos, a citação, a extracção de mandados, passarão a funcionar automaticamente. O SEF permitirá uma gestão e controlo mais eficazes da dívida exequenda e a construção de uma conta corrente actualizada dos contribuintes. Idêntico sistema está em estudo para a área das infracções tributárias e será necessário implantar para o tratamento das petições, reclamações e recursos dos contribuintes.

D – O controlo administrativo e a fiscalização tributária

No plano administrativo, muitas medidas de combate à evasão e fraude fiscal foram tomadas ou estão em curso, com resultados directos e indirectos bem visíveis na arrecadação das receitas. Sem pretender ser exaustivo, recorde algumas dessas medidas e alguns dos resultados da acção das inspecções fiscal e aduaneira.

1. Medidas administrativas de controlo em diversos impostos

Dois exemplos. No *IRS* é de salientar o novo sistema de controlo dos recibos verdes, o controlo dos sujeitos passivos que não apresentam declarações quando a tal obrigados, a análise das listagens dos sujeitos passivos com reembolsos para verificação de eventuais elementos anómalos, o melhor controlo dos rendimentos obtidos no estrangeiro e das declarações de pagamentos a não residentes e o aperfeiçoamento do tratamento da informação da declaração modelo 10. O OE/99 passou a exigir, a partir do próximo ano, a entrega de declaração anual aos sujeitos passivos que não tinham obrigação de declarar rendimentos, nomeadamente por estarem sujeitos a taxas liberatórias e instituiu um sistema de controlo relativamente às mais-valias.

No *IVA*, passaram a emitir-se automaticamente certidões de dívida pela falta ou insuficiência de pagamento ou pelo envio fora de prazo das declarações ou meios de pagamento, bem como os actos jurídicos referentes às infracções fiscais. As declarações periódicas passaram a ser objecto de leitura óptica, permitindo um melhor controlo e fidelidade dos dados. Os meios de pagamento rejeitados e as notas de apuramento de imposto pela fiscalização são hoje objecto de um tratamento mais célere. Desenvolveu-se a análise de risco no controlo dos reembolsos e dos tipos de fraude em particular em sectores mais críticos (automóveis, telemóveis, componentes electrónicos, animais vivos).

2. A acção da Inspeção Tributária

A Lei Geral Tributária e o Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária (aprovados em 1998), definiram, pela primeira vez, com clareza, as prerrogativas e os limites da acção da inspeção tributária e consolidaram uma nova filosofia de acção. Primado da prevenção, maior presença no terreno (mais acções externas), predomínio das acções de curta duração, aproximação das acções ao momento da produção do rendimento ou matéria tributável, unidade de comando com descentralização operativa, são princípios que passaram a conformar a acção da inspeção fiscal. Os resultados são muito significativos: em apenas dois anos (de 1995 a 1997) o número das empresas que declarou lucros cresceu 10% e o das profissões liberais e empresários individuais que declarou rendimentos de IRS, cresceu 20%. Directa ou indirectamente, estes números prendem-se com a acção da inspeção tributária: o número das fiscalizações aumentou 18%, passando prioritariamente a incidir sobre empresas e profissões liberais, as correcções à matéria colectável declarada pelos contribuintes inspeccionados passaram de 147,8 milhões de contos em 1995 para 483,9 milhões de contos em 1998, 70% respeitando ao IRC, enquanto o imposto directamente detectado em falta passou de 117,3 milhões de contos em 1995 para 126,3 milhões em 1998, 72% relativo ao IVA. Em contrapartida o número de reclamações por liquidações adicionais tem vindo a decrescer: de 31,5% em 1995 baixou para 18,8% em 1997. A capacidade de a Administração cobrar, a curto prazo, parte importante da matéria colectável revelada pela acção da inspeção tem, pois, igualmente crescido.

3. A acção da Inspeção Aduaneira

A acção da inspeção aduaneira incide essencialmente sobre os impostos especiais sobre o consumo, o IVA na importação e os reembolsos à exportação. Os princípios que regem hoje a sua actividade, semelhantes aos da inspeção fiscal, estão na base da sensível melhoria de resultados. No período de 1996 até Julho de 1999 realizaram-se 3180 acções integrando 71157 controlos e 417 inspecções a empresas, tendo sido propostos para cobrança 29,3 milhões de contos. Foram ainda apreendidos 373 veículos, 5,5 milhões de maços de tabaco, 2 milhões de charutos, 808 mil litros de álcool e bebidas alcoólicas, 1681 quilos de cocaína, 31,8 quilos de heroína e 1200 quilos de haxixe.

4. A acção da Unidade de Coordenação da Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal e Aduaneira (UCLEFA)

A recentemente criada UCLEFA é uma instituição com largo futuro. De entre as acções coordenadas pela UCLEFA, com participação de

múltiplas entidades inspectivas do Estado, salientamos: a operação EXPO (controlo de bens em circulação e de bens perecíveis, controlo de actividades recreativas, vendas de bens e de restauração e controlo de receitas); o controlo das exportações fictícias; a acção relativa aos grandes projectos de construção civil e obras públicas; a operação relativa aos desembarques ilegais de mercadorias sensíveis no litoral e o controlo dos óleos minerais. Para além disso, a UCLEFA tem promovido a realização de muitos protocolos de cooperação (relativos a formação, troca de informações, etc...) entre diversos serviços do Estado com funções policiais ou de inspecção.

IV – UM SISTEMA FISCAL MAIS JUSTO

A – Principais indicadores

O nosso sistema fiscal não é ainda – longe disso – um sistema justo, sendo vários os obstáculos políticos, técnicos, ideológicos e sócio-culturais para que se aproxime de tal objectivo. No entanto, é hoje incomparavelmente mais justo do que o sistema herdado em 1995. Os principais indicadores da estrutura do nosso sistema fiscal demonstram a afirmação proferida. Basta que sejam analisados sem preconceitos.

1. A relação entre impostos directos e indirectos.

Um sistema fiscal justo não deverá assentar na predominância da tributação indirecta pois esta tem natureza regressiva (os mais pobres têm maior taxa efectiva de imposto), sendo mais iníqua. Em 1995, os impostos directos (IRS+IRC) representavam apenas 38,4% da receita fiscal nacional arrecadada. E a parte de leão dos impostos indirectos pertencia ao IVA e ao imposto de selo que, juntos, representavam 38,7 % (33,2%+5,5%) da receita, isto é, mais do que o somatório do IRS com o IRC. O restante provinha dos impostos especiais sobre o consumo (IEC's), isto é, dos impostos sobre os "vícios" (tabaco e bebidas alcoólicas) e dos impostos que a OCDE qualifica de ambientais (ISP e Imposto Automóvel). Em 1998, é clara a inversão de tendência: a tributação directa passa a representar 41,7%, tendo decrescido o peso do IVA e do Selo para 36,5% (32,3%+4,2%), ao mesmo tempo que se verifica uma ligeira quebra dos IEC's. A nova relação entre impostos directos e indirectos significa que o nosso sistema se aproxima dos sistemas fiscais mais desenvolvidos. E sobretudo que se torna mais justo.

Quadro 4
Composição da Receita (em %)

ANOS	IRS+IRS	IVA+SELO	IEC's	Outros	TOTAIS
1995	38,4	38,7	21,9	1,0	100,0
1996	41,3	36,0	21,8	0,9	100,0
1997	41,7	36,9	20,5	0,9	100,0
1998	41,7	36,5	21,0	0,8	100,0

2. A relação entre IRS e IRC.

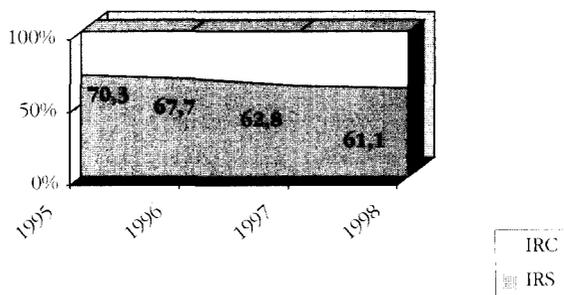
É sabido que o IRS incide sobre rendimentos de pessoas singulares, com especial relevância para os rendimentos do trabalho dependente, enquanto o IRC incide sobre os lucros e outros rendimentos de pessoas colectivas, em particular de natureza empresarial. Em 1995, o IRS representava 70,3% dos impostos directos. Em 1998, passou a representar apenas 61,1%. A receita do IRC (apesar das privatizações e da baixa da taxa de 36% para 34%) cresceu, de 1995 para 1998, de 389 para 714,1 milhões de contos, isto é, em termos absolutos, 325,1 milhões de contos. O IRS cresceu, no mesmo período, de 920,9 para 1122,7 milhões de contos, ou seja, teve um acréscimo de apenas 201,8 milhões de contos. A taxa de crescimento do IRC naquele período foi de 83,6%, contra 21,9% do IRS, estimando-se para a legislatura um crescimento de 100,4% do IRC e de 29,6% do IRS. A taxa média anual de crescimento do IRC foi de 22,4%, a do IRS foi de 6,8%, idêntica à taxa média de crescimento nominal do PIB quando, em princípio, dado tratar-se de um imposto progressivo, seria dotado de forte elasticidade em relação ao PIB. O peso do IRS na receita fiscal global, no final da legislatura, será de menos dois pontos percentuais do que no início, enquanto o IRC será de mais cinco pontos percentuais.

Isto significa uma distribuição muito mais equitativa da carga fiscal entre rendimentos individuais e empresariais.

Quadro 5
Repartição dos Impostos Directos (em %)

ANOS	IRS	IRC	IRS+IRC
1995	70,3	29,7	100,0
1996	67,7	32,3	100,0
1997	62,8	37,2	100,0
1998	61,1	38,9	100,0

Gráfico 2
 Repartição dos Impostos Directos (em %)



3. A relação trabalho dependente/ trabalho independente e outros rendimentos.

A redução do IRS é sensível. Se se analisar o período de 1995 a 1997, verifica-se que o rendimento declarado aumentou mais do que o imposto cobrado (o primeiro 19,9% e o segundo apenas 16,3%), sendo tal tendência maior ainda em relação a quem entregou a declaração modelo 1 (trabalhadores por conta de outrem e pensionistas): a um acréscimo de rendimento declarado de 19,6% correspondeu um aumento de tributação de apenas 14,3%, isto é, de menos 5,3 pontos percentuais.

Pelos dados estatísticos finais já conhecidos, 1997 representou, aliás, um importante marco na evolução da relação entre rendimento das categorias A e H (trabalho dependente e pensões) e rendimentos das restantes categorias. O valor do IRS médio nas profissões liberais e restantes categorias de IRS (declaração modelo 2) passou para 388 contos, contra apenas 200 contos do valor do IRS médio dos trabalhadores por conta de outrem e dos pensionistas (declaração modelo 1 relativa às categorias A e H). A taxa de crescimento do rendimento colectável evidenciado pela declaração modelo 2 quase quadruplicou o rendimento evidenciado pela declaração modelo 1. O rendimento bruto do IRS na declaração modelo 1 cresceu 3,5%, o rendimento colectável apenas 1,5% e o imposto liquidado 2,4%, enquanto na declaração modelo 2 o rendimento bruto cresceu 7,06%, o rendimento colectável 5,9% e o imposto liquidado 9,2%. Assim, de 1995 para 1997 o número de agregados que entregam declaração modelo 1 cresceu em termos relativos, passando de 65,4% para 67%, enquanto o seu peso relativo no IRS decresceu, passando de 52,6% para 50,3%.

O contrário passou-se obviamente com os agregados que entregaram a declaração modelo 2: ao seu decréscimo de 34,6% para 33%, correspondeu um acréscimo da receita de 47,4% para 49,7%. A taxa efectiva do IRS para o conjunto das categorias de rendimentos baixou, de 1995 para 1997, de 10,9% para 10,6%, sendo este decréscimo ainda maior para as categorias A e H (de 9,4% para 8,9%). São dados significativos quanto a uma redistribuição do peso do imposto em relação aos diversos tipos de contribuintes e de rendimentos e quanto ao aumento da eficiência da administração fiscal no controlo dos rendimentos não laborais e dos profissionais livres. As recentes alterações no IRS decorrentes do OE/99 (criação de um novo escalão, aumento da isenção do mínimo de existência, nova estrutura da dedução específica dos trabalhadores dependentes, transformação dos abatimentos à matéria colectável em deduções à colecta, controlo das mais-valias, das despesas de saúde) virão, por certo, reforçar esta tendência.

Quadro 6

Peso relativo dos indicadores (em %)

Indicadores	1995		1996		1997	
	M1	M2	M1	M2	M1	M2
N.º agregados	65,4	34,6	64,7	35,3	67,0	33,0
Rendimento bruto	61,2	38,8	59,5	40,5	61,0	39,0
Rendimento líquido	57,8	42,2	55,8	44,2	57,5	42,5
Rendimento colectável	57,6	42,4	55,6	44,4	57,1	42,9
IRS	52,6	47,4	50,2	48,8	50,3	49,7

4. Um IRC mais repartido.

Um outro indicador importante é o do número de declarações com IRC liquidado superior a zero. Em 1995, do total dos sujeitos passivos de IRC (209350, dos quais 191085 com actividade) apenas 39% pagaram efectivamente imposto. Em 1997, esse número tinha passado para 42%. Em 1998, com a introdução do pagamento especial por conta verificou-se simultaneamente uma diminuição do número de sujeitos passivos, por desistência de muitos que não tinham actividade, e um forte acréscimo do número de sujeitos passivos com efectivo pagamento.

Do universo de 245 mil contribuintes de IRC que se estima para o exercício de 1998, cerca de 134 mil procederam ao pagamento especial por conta e cerca de 74 mil efectuaram pagamento por autoliquidação.

Isto significa um IRC mais justo. Os defensores da “pena máxima para a colecta mínima” deveriam atentar bem neste facto.

5. Uma despesa fiscal socialmente orientada

A taxa efectiva do IRS baixou, como vimos, mais para trabalhadores e pensionistas do que para outras categorias de titulares de rendimentos. Isto prende-se, em larga medida, com o aumento da despesa fiscal do IRS que, no período de 1995 a 1999, quadruplicou (a do IRC duplicou no mesmo período). Esta tendência é mais nítida no período entre 1997 e 1999, em que a despesa em IRS aumentou em 47,5 milhões de contos, enquanto a despesa em IRC diminuiu em 36 milhões de contos.

Houve de facto, um largo acréscimo de benefícios e, simultaneamente, de reduções de tributação para as categorias A e H do IRS. O fim do quociente conjugal mitigado, a actualização diferenciada dos escalões (+17% para os médios e baixos), o aumento das deduções específicas do trabalho dependente (+20%) e dos pensionistas (+14%), os apoios à educação, à família (+14%), aos filhos (+13%), aos idosos (equiparados, pela primeira vez, aos filhos), o apoio à compra de habitação (juros e conta poupança), aos Planos poupança reforma (+22,5%), aos deficientes (+15%), o aumento do limiar do mínimo de existência (+20%), entre outros, aproveitam sobretudo aos trabalhadores dependentes e aos pensionistas. O mesmo acontece com o novo escalão do IRS (de 14%) e com as transformações da matéria colectável em deduções à colecta.

6. Uma tributação indirecta menos regressiva

A introdução da taxa intermédia de 12% e a passagem de muitos bens e serviços, sobretudo de primeira necessidade, da taxa normal de 17% para 12% ou mesmo para a taxa de 5%, veio tornar o IVA menos regressivo e, por isso, mais justo.

A eliminação da dupla tributação sobre o trabalho representada pelo selo sobre os recibos dos vencimentos veio acabar com a injustiça há muito denunciada pelos sindicatos. A recente aprovação do novo Código do Imposto de Selo, com eliminação da estampilha fiscal e com a redução das situações tributadas de 176 para 25, a grande maioria das quais cingida a actos ou operações empresariais, torna muito mais aceitável, no plano da equidade, a fundamentação deste imposto.

Só uma reforma fiscal coerente, a efectuar por pequenos passos, como se tem feito, permite que nos aproximemos do objectivo “justiça fiscal”, base de uma maior justiça social. Por isso discordámos frontalmente quer do “choque fiscal” do PSD que pretende voltar a incrementar a tributação indirecta (mais injusta) em detrimento da directa, quer da diminuição da progressividade do IRS proposta pelo PP. São propostas demagógicas e socialmente injustas de verdadeira contra-reforma fiscal. Para além disso, limitam-se a jogos de taxas, porventura mediáticos, mas que não atingem o cerne do funcionamento do sistema tributário.

B – A acção normativa em favor da segurança e equidade

A chave do funcionamento de um sistema fiscal é, já o dissemos, a confiança que nele os contribuintes depositem. E essa confiança será tanto maior quanto melhor for a utilização dos dinheiros públicos (os impostos existem para a satisfação de necessidades colectivas), quanto mais justo, racional, simples e cómodo for o sistema normativo e quanto mais eficiente for a Administração que o aplica.

Dos indicadores que nos permitem afirmar ser o sistema fiscal de hoje bem mais justo e eficaz que o de há quatro anos a esta parte já falámos. Trata-se agora de demonstrar como progressivamente, por pequenos mas incisivos passos, o sistema fiscal – realidade sempre muito complexa – se tem vindo a tornar mais racional, mais simples, mais transparente, mais garantista dos direitos dos contribuintes, mais próximo dos cidadãos.

1. A Lei Geral Tributária

A Lei Geral Tributária, a primeira do nosso sistema fiscal, contendo cerca de 50 medidas ou soluções inovatórias, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999 e representa um patamar importantíssimo na nova relação Administração-Contribuinte, ao introduzir e consolidar princípios constitucionais, ao dar corpo à filosofia subjacente à Resolução do Conselho de Ministros sobre a Reforma Fiscal, ao projectar-se em toda a actividade jurisdicional, administrativa e mesmo política relativa à fiscalidade.

É uma verdadeira “constituição material fiscal” que assenta numa nova concepção de cidadania fiscal, dando maior transparência, objectividade e clareza ao funcionamento do sistema fiscal.

Para além disso contém inúmeras soluções de imediato interesse prático.

Questões importantíssimas como as da responsabilidade tributária, em particular da responsabilidade subsidiária dos administradores e

gerentes das empresas; da determinação da taxa de juros compensatórios; do encurtamento dos prazos de caducidade de liquidação dos impostos de 5 para 4 anos ou para 3 anos em circunstâncias em que tal se justifique; da diminuição do prazo de liquidação dos juros de mora; da redução dos prazos de prescrição de 10 para 8 anos; da adaptação das regras de procedimento administrativo ao procedimento tributário, incluindo a instituição da audição prévia do contribuinte nos actos em que nas decisões lhe são desfavoráveis; da obrigatoriedade da assistência da Administração Tributária ao cumprimento dos deveres dos contribuintes; do direito à indemnização por atraso dos serviços superior a um ano ou da não retroactividade das orientações administrativas, são, entre muitas outras, um claro sinal do reforço da transparência, certeza e segurança das relações fiscais. Trata-se de uma lei estruturante do sistema cujos efeitos se projectarão, como em tudo que é realmente estruturante, sobretudo a médio prazo.

2. A nova Regulamentação da acção da Inspecção Tributária

A actividade da Inspecção Tributária, consistente na observação das realidades tributárias e na averiguação dos factos tributários, passou a estar regulada pela Lei Geral Tributária (que instituiu como princípio a conclusão das inspecções no prazo máximo de 6 meses) e pelo Decreto-Lei n.º 413/98, de 31 de Dezembro, diploma que estabelece os poderes da inspecção tributária e os direitos e deveres dos contribuintes.

Definem-se aí os princípios gerais a que obedece a acção inspectiva – princípios da verdade material, da proporcionalidade, do contraditório e da cooperação – e as garantias de imparcialidade, bem como as regras procedimentais, objectivas, transparentes e proporcionais, a observar nas acções inspectivas.

A introdução do contraditório nas acções de inspecção – as quais têm carácter meramente acessório ou instrumental do processo de liquidação – definindo os termos em que o contribuinte pode participar nas respectivas decisões, garantirá uma melhor percepção pela inspecção tributária da verdade material e evitará, decisivamente, a proliferação de litígios inúteis.

A acção inspectiva, não sendo obviamente definitiva, não prejudica o direito de o contribuinte reclamar ou impugnar a liquidação com fundamento em qualquer ilegalidade no apuramento da sua matéria tributável.

Como excepção à regra da não definitividade dos actos da inspecção tributária aponta-se, porém, o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 6/99, de 8 de Janeiro, que prevê a possibilidade de inspecção da situação tributária por iniciativa do contribuinte ou de terceiro que

demonstre interesse legítimo, em que as conclusões do relatório da inspecção tenham efeito vinculativo para a Administração Tributária, mesmo quando ainda não se tenha concluído o prazo de caducidade do direito de liquidação dos impostos.

Os diplomas referidos constituem, assim, importantes e novas garantias de certeza e segurança jurídica, de maior eficácia e, reflexivamente, de mais e melhor justiça.

3. O novo Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT). Este diploma, recentemente aprovado pelo Conselho de Ministros para entrar em vigor no ano 2000, representa um importante passo em frente em relação ao actual Código de Processo Tributário de 1981.

As razões que presidiram à aprovação do novo CPPT (aplicável a todas as receitas tributárias) foram os da adaptação do processo à Lei Geral Tributária, ao Código de Procedimento Administrativo e à reforma do processo civil realizada em Dezembro de 1995 e Setembro de 1996, procurando-se igualmente corrigir e melhorar todos os aspectos que a experiência da aplicação do actual regime que se mostraram inadequados.

Os objectivos a atingir são os de modernização, desburocratização e celeridade processual. Diversas soluções inovatórias em matéria de recursos jurisdicionais ou de meios processuais visando o reforço da defesa dos contribuintes são nele consagrados.

Muitas outras medidas, visando a segurança (como a aplicação da cláusula anti-abuso), a desburocratização e transparência (como a simplificação de passagem de certidões, a simplificação e clarificação do sistema de comunicação aos contribuintes dos actos tributários, a consolidação de garantias que permitam aos contribuintes o efectivo conhecimento das orientações genéricas da Administração), são nele introduzidas.

Tão importante como a definição das regras relativas aos diversos impostos, são as regras processuais e procedimentais da sua aplicação. Por isso, o novo CPPT será por certo, a médio prazo, um importante passo para tornar efectiva e justa a reforma fiscal em curso.

4. Uma Justiça mais acessível: o novo Regulamento das Custas dos Processos Tributários.

A acessibilidade à Justiça é condição de maior segurança (e equidade) nas relações fisco-contribuinte. Dois exemplos da acção legislativa neste domínio são a instituição do novo Regulamento das Custas dos Processos Tributários e a extinção dos tribunais aduaneiros.

O Regulamento das Custas de 1971, não obstante as alterações sofridas, encontrava-se manifestamente desajustado. A aprovação do Código das Custas Judiciais veio confirmar ainda mais essa ideia, tornando patente a necessidade de proceder à harmonização de regimes.

Foi aprovado, em 1998, em substituição do Regulamento de 1971, manifestamente desajustado, o Regulamento das Custas dos Processos Tributários, o que, para além de permitir um acesso mais barato à justiça tributária, veio pôr termo à injustificada diferença de tratamento entre a taxa de justiça aplicável na jurisdição comum e na jurisdição fiscal.

5. Extinção dos Tribunais Fiscais Aduaneiros

Para além disso, foram extintos, em 1999, os Tribunais Fiscais Aduaneiros, integrando as suas competências nos actuais Tribunais Tributários de 1.^a Instância, dentro da perspectiva da crescente proximidade entre os objectivos prosseguidos pelos sectores fiscal e aduaneiro. O novo sistema não põe, porém, em causa o princípio da especialização, mantendo-se diferenciada a competência dos tribunais tributários de 1.^a instância em matéria de contencioso geral e em matéria de contencioso aduaneiro, continuando a Fazenda Pública a ser representada pelas entidades aduaneiras.

Esta medida representa a consagração, na prática, do princípio de que o sistema fiscal deve ser colocado ao serviço dos cidadãos e de que estes têm direito a uma justiça efectiva e cómoda, pois não se podia continuar a aceitar que um cidadão das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, de Faro, Beja ou Portalegre tivesse que deslocar-se a Lisboa ou um cidadão da Guarda, Bragança ou Viseu tivesse de percorrer o caminho até ao Porto para exercer os seus direitos, traduzindo-se esta situação, por vezes, numa verdadeira denegação da justiça.

6. A Instituição do Defensor do Contribuinte

A criação do Defensor do Contribuinte como órgão administrativo independente destinado a promover e defender os direitos e garantias dos contribuintes face à Administração Tributária e a funcionar como um observatório do desempenho do sistema fiscal e aduaneiro é também um importante passo para a resolução de questões (não apenas jurídicas) que envolvem a relação fisco-contribuinte e que não justificam intervenção judicial.

Os amplos poderes que lhe são atribuídos, a colaboração que lhe é devida pelos diversos serviços tributários, as garantias de independência, inamovibilidade e imunidade de que o cargo goza, a par das

regras sobre designação e incompatibilidade do exercício da função, criam condições para que a Administração Tributária possa ter em devida conta as suas recomendações e pareceres.

É uma instituição inovatória e com futuro, cujo funcionamento foi infelizmente perturbado pela doença e recente falecimento do Conselheiro Rodrigues Pardal a quem quero prestar pública homenagem pela forma competente e empenhada com que desempenhou essas difíceis funções.

V – UM SISTEMA FISCAL MAIS CÓMODO

A relação de confiança entre Administração Tributária e contribuinte cimenta-se com medidas legislativas e institucionais que clarificam as “regras do jogo”, equilibrando os direitos e garantias dos contribuintes e as prerrogativas e poderes da Administração Tributária.

Mas também se solidifica na prática quotidiana, sendo muito importantes, nesse sentido, as políticas e medidas de natureza administrativa ou regulamentar. Particular relevo assumem, na criação de um ambiente mais amigável, seguro e cómodo para os cidadãos, as medidas de adaptação da Administração Tributária às novas tecnologias e sistemas de informação.

1. A Repartição Virtual de Finanças

O *site* da DGCI na *Internet*, criado há pouco mais de dois anos, é hoje uma verdadeira Repartição Virtual de Finanças, sendo um dos mais visitados. Para acederem a muitos serviços os contribuintes não necessitam hoje de se deslocar, podendo obtê-los no seu local de trabalho ou em sua casa.

Actualmente é já possível: enviar declarações, via *Internet*, de IRS (modelos 3 e 10) e declarações periódicas de IVA, utilizando uma senha de identificação na *Internet*, ou um telecódigo (nas caixas multibanco); conhecer a situação, relativamente aos últimos 5 anos, das respectivas declarações de IRS, de IRC ou de IVA, bem como a situação das declarações de retenção na fonte e dos reembolsos do IVA, de forma a saber se as liquidações foram efectuadas e se deram origem a nota de cobrança ou a reembolso; efectuar simulações de cálculo de IRS, da Sisa, da Contribuição Autárquica e das retenções na fonte; obter resposta, tratada de modo uniforme sobre as questões fiscais mais frequentes (FAQs), isto é, aquelas que os contribuintes mais frequentemente põem; obter formulários de requerimentos; consultar a legislação fiscal e as instruções administrativas, com possibilidade de pesquisa temática, por palavras-chave ou livre; aceder a estatísticas de IRS e de IRC a nível nacional, distrital ou municipal; obter outras

informações relevantes (Orçamento do Estado, concursos de pessoal, publicações, etc...).

Este sistema, que foi objecto de grande elogio por parte do jornal *Le Monde*, é complementado pela possibilidade de o contribuinte poder comunicar, com os serviços através de “e-mails”.

2. A emissão do número de identificação fiscal (NIF)

A extensão da rede RITTA e a unificação do cadastro vieram propiciar uma alteração fundamental nos processos de emissão do número de identificação fiscal e de alteração da morada dos contribuintes.

Anteriormente o tempo médio de emissão (ou de actualização de dados) rondava os seis meses. Actualmente, em mais de cem serviços (número que todos os dias aumenta), é possível obter uma atribuição imediata do NIF ou proceder à alteração de moradas, mediante mera declaração verbal, sem necessidade de preenchimento de quaisquer impressos.

O novo sistema acaba com a atribuição de um NIF provisório, fonte de confusões e de fraudes, nomeadamente em sede de aquisições intracomunitárias de bens.

3. O Cartão Electrónico de Contribuinte

Apresentado no Porto, no passado dia 20 de Setembro, o novo cartão de contribuinte, com tecnologia “*chip-card*” de última geração, incluindo um micro processador embutido com dados sobre a situação fiscal do contribuinte utilizador, virá permitir consolidar o acesso deste, com toda a segurança, aos serviços actuais e futuros da Repartição Virtual de Finanças e incrementar a automatização dos serviços. Permite, entre outras funcionalidades, assinar, de forma inequívoca, mensagens electrónicas, do contribuinte para a Administração, aumentar as ofertas de canais de atendimento e comunicação entre fisco e contribuinte, aceder, em “*self service*” a serviços automatizados, simplificar o sistema de entrega das declarações via *Internet*, propiciar as alterações da situação do contribuinte de forma automática (morada, pedidos de certidões, reemissão de cheques), consultar matrizes e efectuar pagamentos electrónicos.

4. O Sistema Local de Cobrança (SLC)

Esta aplicação informática possibilita a automatização dos mecanismos de cobrança e de todos os procedimentos das tesourarias que lhe estão associados, em particular de catalogação e escrituração (contabilização, gestão de impressos, da dívida, de caixa, etc...), melhorando a interligação com as repartições de finanças.

Instaurado nas actuais tesourarias visa prestar um serviço de maior qualidade para o contribuinte, com benefícios para este traduzidos em rapidez de execução e segurança financeira das cobranças e, ao mesmo tempo, para a gestão política, em uma maior fiabilidade da informação de cobrança.

Mas, para a Administração, os ganhos não são menores, uma vez que o SLC significa: a eliminação de circuitos (dispensa de envio de suportes documentais para outros serviços, com eliminação de portes de correio); a eliminação de arquivos em duplicado, de tarefas de contabilização de receita, de suportes de informação manual; a eliminação de 60 milhões de cópias de documentos de cobrança; o controlo e gestão automatizada de *stocks*; a libertação de meios humanos, reorientados para outras tarefas; uma enorme poupança financeira, estimada em dois milhões de contos anuais.

Este sistema, disponível ou pronto para funcionar em quinze serviços e em rápida expansão até ao fim do ano, deveria progressivamente ser adoptado pelas entidades cobradoras não estaduais que pretendam continuar a desempenhar as suas funções.

5. Aceleração no tratamento das declarações e emissão dos reembolsos
A introdução dos meios informáticos tem permitido um tratamento mais célere das declarações com a consequente emissão de reembolsos antes do prazo legalmente previsto, tendo vindo a crescer o número dos que são emitidos por transferência bancária, estimado, este ano, em cerca de 600 mil.
6. A diversificação dos locais e meios de pagamento
Para além de uma diversificação dos locais de pagamento, possibilitando o cumprimento da respectiva obrigação não só nas Tesourarias da Fazenda Pública como nos Correios e nas instituições de crédito, adoptaram-se novas formas permitindo a utilização da Rede Multi-banco para efectuar pagamentos de IR, IVA (liquidações adicionais) e Contribuição Autárquica, com tudo o que isso significa em termos de segurança, comodidade e celeridade (são efectuados, por esta via, cerca de 150 000 pagamentos/ano).
7. Medidas de desburocratização e simplificação
Muitas foram as medidas simplificação do cumprimento das obrigações dos contribuintes introduzidas nos últimos três anos. A título de exemplo, relembramos as seguintes:
 - no IRS, criou-se um modelo único de declaração periódica de rendimentos (modelo 3) em substituição dos actuais modelos 1 e 2,

- integrando o actual Anexo A, no corpo da declaração, aceitando-se a entrega da declaração sem exigência imediata dos documentos comprovativos de abatimentos, deduções à colecta ou benefícios fiscais;
- em IRS e IRC passou-se a aceitar a possibilidade de remessa pelo correio das declarações até ao fim do último dia do prazo previsto na lei, possibilitando que este seja o primeiro dia útil seguinte quando coincida com um sábado, domingo ou feriado;
 - alterou-se o regime de auto-liquidação em IRC, de modo a que o cumprimento da obrigação de pagamento de imposto pudesse ser efectuado, dentro do prazo legal, mas em data diferente da da declaração. Possibilitou-se, ainda, a liquidação de IRC através da declaração de substituição e admitiu-se a anulação oficiosa da liquidação deste imposto por duplicação de colecta. Alargou-se o prazo, até ao fim do mês seguinte ao do registo da fusão, para apresentação do requerimento para a dedução dos prejuízos fiscais nos casos de redimensionamento das empresas; alterou-se o término da contagem de juros compensatórios que poderá agora ser anterior à data da liquidação, se se verificar o pagamento;
 - no IVA, alargou-se o prazo da obrigação de envio da declaração anual até 30 de Junho; simplificaram-se os meios de prova em matéria de créditos incoobráveis de pequeno montante para efeitos de dedução; introduziu-se a possibilidade da declaração de início, de alteração e de cessação ser efectuada verbalmente junto das repartições de finanças e incluíram-se no regime normal de periodicidade trimestral os sujeitos passivos com um volume de negócios inferior a 100 000 contos, quando anteriormente era de 40 000;
 - no Imposto de Selo, aboliu-se a estampilha fiscal, o selo de posse para a função pública e permitiu-se a regularização, por compensação na primeira entrega de impostos, dos montantes incorrectamente cobrados e entregues a mais ao Estado, por erros imputáveis à entidade responsável pela cobrança;
 - na Contribuição Autárquica, simplificaram-se os procedimentos administrativos relativos a contratos celebrados com entidades fornecedoras de água, energia e telecomunicações e flexibilizou-se o pagamento em prestações em caso de acumulação de liquidações por motivo imputável à administração fiscal.

Tudo medidas – e muitas outras há, como a participação da DGCI na Loja do Cidadão e no Centro de Formalidades de Empresas – que visam simplificar a vida aos contribuintes.

VI – UM SISTEMA FISCAL MAIS COMPETITIVO

A competitividade empresarial prende-se com muitos factores, um dos quais é a existência de um sistema de relações fiscais globalmente favorável ao investimento. A questão das taxas e dos incentivos fiscais é apenas um elemento entre outros desse sistema.

Nos últimos quatro anos um sério esforço tem vindo a ser feito no sentido do reforço da competitividade empresarial. No plano financeiro, a redução do défice orçamental de 5,7% em 1995 para 2,2% em 1998, e da dívida pública que passou, em percentagem do PIB, de 65,9% em 1995 para 57,8%, em 1998 (constituindo a melhor das reduções globais de impostos, para o presente e para o futuro), foram factores-chave que permitiram a diminuição sustentada da inflação e das taxas de juro e que contribuíram, de forma efectiva, para o acréscimo da competitividade das nossas empresas e do país no seu todo. Para tal resultado, o papel da política fiscal foi essencial. Outros aspectos como o cumprimento do compromisso do não aumento de impostos, a melhoria do sistema de relações entre a Administração e o contribuinte introduzidos pela Lei Geral Tributária, pelo Regime Complementar do Procedimento de Inspeção, pelo Regime da Inspeção a pedido e pelo recentemente aprovado Código de Procedimento e de Processo Tributário ou decorrentes da modernização da Administração, revelam-se também importantes neste domínio.

Aqui apenas sublinharemos alguns indicadores ou daremos conta de algumas medidas que permitem afirmar que temos hoje um sistema fiscal mais competitivo, apesar da existência, de há um ano e meio a esta parte, de uma nova regulação internacional da concorrência fiscal entre Estados no quadro da União Europeia (Código de Conduta da fiscalidade das empresas) e da OCDE.

1. Um baixo nível de fiscalidade

Em 1995, de acordo com os dados da OCDE, Portugal tinha um nível de fiscalidade baixo quando comparado com os restantes países da União Europeia ou mesmo da própria OCDE. A rácio receitas fiscais (incluindo as contribuições para a segurança social)/PIB era de 34,9%, situando-se Portugal no *ranking* europeu em 13.º lugar. A média da União era de 41,8%. Em 1997, segundo os últimos dados disponíveis da OCDE, o nosso nível de fiscalidade tinha mesmo decrescido ligeiramente para 34,5%, enquanto a média da União tinha passado para 42,8%. No final da legislatura, o nível de fiscalidade (apesar do plano de recuperação de dívidas e da maior eficácia

na arrecadação) continuará a ser dos mais baixos da Europa, sinal de uma fiscalidade globalmente competitiva.

2. A tributação efectiva das empresas

O IRC é, como se sabe, o principal imposto que recai sobre as empresas. Em 1995 a taxa nominal de tributação era de 36%. Desde 1998 passou a ser de 34%, tendo sido esta a primeira importante redução deste imposto nos últimos sete anos. Para além disso, o Orçamento para 1999 instituiu uma taxa de 20%, a vigorar nos próximos três anos, para as microempresas que satisfaçam certos requisitos, abrangendo um universo de cerca de 65% das empresas sediadas entre nós.

Mas se a taxa nominal de tributação baixou, sendo inferior, por exemplo, à da Espanha, França, Itália e Bélgica, muito mais baixou a taxa média efectiva de tributação (aquela que na realidade as empresas em média pagam), fruto da utilização por estas dos incentivos ou benefícios existentes ou da existência de prejuízos acumulados. Assim, segundo dados dos serviços, em 1995, a taxa efectiva média era de 29,6%. Em 1997 (últimos dados conhecidos) passou a ser de 21,4% (no entanto a taxa efectiva de tributação dos bancos passou de 20,6% em 1995 para 22,7% em 1997). Eis um bom indicador de uma maior competitividade e (justiça) neste domínio. Estes dados são, aliás, confortados por um estudo recente provindo de uma empresa de consultoria internacional (Baker & McKenzie) e apresentado à União Europeia que, partindo de metodologia conceituada (método King e Fullerton) e englobando também a derrama, chega a conclusões similares. Segundo esse estudo, Portugal situa-se actualmente num confortável 7.º lugar no *ranking* da União Europeia em matéria de tributação efectiva das empresas, com uma taxa média de 22,52%, bem próxima da da Irlanda (22,29%) e do Reino Unido (22,34%), abaixo da média europeia (24,30%) e bem melhor que os seus vizinhos Espanha e França que, com os seus 32,76% e 40,71%, ocupam respectivamente o 13.º e o 15.º lugar. E se tivermos em conta não só a tributação das empresas mas também a tributação dos accionistas, Portugal, com taxa média efectiva de 42,90% sobe para o 5.º lugar, logo atrás da Bélgica, Grécia, Itália e Reino Unido, estes dois últimos com taxas efectivas de tributação ligeiramente abaixo das nossas (41,06% e 42,58%). Estes dados mostram que, no plano das taxas, o nosso sistema é hoje bastante competitivo.

Quadros 7 e 8

Taxas Marginais de Tributação de sociedades
e accionistas na UEQuadro 7
De Sociedades

País	Média Geral
Grécia	13,74
Suécia	17,19
Itália	17,73
Finlândia	18,24
Irlanda	22,29
Reino Unido	22,34
Portugal	22,52
Dinamarca	22,83
Holanda	23,16
Luxemburgo	23,48
Bélgica	23,48
Áustria	27,04
Espanha	32,76
Alemanha	37,02
França	40,71
EU-Média	24,30

Quadro 8
De Sociedades e Accionistas

País	Média Geral
Bélgica	29,10
Grécia	29,87
Itália	41,06
Reino Unido	42,58
Portugal	42,90
Áustria	45,98
Luxemburgo	47,74
Irlanda	49,17
Finlândia	49,73
Holanda	56,73
Alemanha	56,88
Suécia	57,33
Dinamarca	64,12
França	75,57
Espanha	81,18
UE-Média	51,33

3. Novos incentivos fiscais

Sem querer ser exaustivo, passo a enumerar várias medidas e incentivos criados ao longo da legislatura em sede de IRC que vão no sentido de promover a competitividade: o novo regime da fiscalidade contratual ligada aos grandes projectos de investimento e de apoio à internacionalização da economia portuguesa (D.L. n.º 401/99, de 14 de Outubro); a alteração, para seis anos, do prazo do reporte de prejuízos; o alargamento do crédito de imposto por dupla tributação internacional; a alteração do prazo de reinvestimento das mais-valias; o regime das microempresas; o incentivo ao reinvestimento de lucros através de suprimentos; a melhoria do crédito fiscal ao investimento; a melhoria do regime de amortizações e reintegrações e a criação de benefícios fiscais para os sujeitos passivos que realizem despesas com investigação e desenvolvimento, bem como de um crédito fiscal

por investimento em bens do activo immobilizado corpóreo para protecção ambiental.

Sem esquecer, em outras sedes, muitas das alterações ao IVA (criação da taxa intermédia; regimes excepcionais de exigibilidade de caixa) que possibilitaram o incremento do consumo interno, e ao Selo (redução da taxa das operações financeiras), a supressão de impostos obsoletos, a política fiscal dos preços dos combustíveis, etc...

4. Uma nova rede de convenções de dupla tributação

Questão central para a competitividade e para a internacionalização da economia portuguesa é a existência de uma boa rede de convenções para a eliminação da dupla tributação. Em 1995, não só não havia uma política definida para as relações fiscais internacionais, como apenas havia 15 acordos deste tipo firmados com outros Estados (!!!) dois dos quais denunciados, sinal de uma realidade fiscal quase autárquica neste domínio num mundo interdependente e numa economia cada vez mais internacionalizada. Hoje estão claramente definidas as prioridades, foram concluídos até 10 de Outubro deste ano, mais 32 acordos, estão 5 em fase avançada de conclusão e foram iniciadas negociações com 13 países (ver Anexo II).

São sinais claros de um reforço da competitividade do sistema fiscal. Ficou assim honrado mais um compromisso do programa do Governo.

VII – UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

É já um lugar comum afirmar que um sistema fiscal vale aquilo que valer a administração que o aplica. Daí a importância que desde o início assumiu para o Governo a questão da organização e funcionamento da administração fiscal e aduaneira e de instituições complementares de coordenação, como a UCLEFA (instituída pelo DL n.º 321/97, de 26.11), de controlo, como o Defensor do Contribuinte (instituído pelo DL n.º 205/97, de 12.8) ou de apoio técnico, como a Comissão de Normalização Contabilística (cuja nova orgânica foi definida pelo DL n.º 367/99, de 18 de Setembro), que não integram o sistema administrativo tributário, mas que integram o sistema de relações tributárias.

Os diplomas já aprovados de reorganização da administração fiscal e aduaneira e do ambiente institucional em que estas operam e a adaptação da Administração Tributária às novas tecnologias e à Sociedade de Informação (de que são exemplos bem recentes a sua activa participação na instituição da factura electrónica e da assinatura digital, pelos DL's

n.ºs 375/99 e 290-D/99, de, respectivamente 18 de Setembro e 2 de Agosto deste ano), permitem afirmar que estão agora lançados os fundamentos para uma administração tributária moderna e de qualidade e para um novo relacionamento desta com os contribuintes.

1. A Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)

Foi criada em 1996 como serviço integrado de suporte e apoio aos Impostos e às Alfândegas, a ela competindo a concepção, desenvolvimento, implementação e exploração das tecnologias de informação e comunicações. A prática tem demonstrado a importância estratégica desta nova organização, a ela se devendo muito do esforço de adaptação dos serviços fiscais e aduaneiros à Sociedade de Informação. A implantação da rede RITTA, a unificação dos cadastros dos impostos, a visão global do contribuinte, o lançamento do cartão electrónico, o desenvolvimento de vários sistemas de informação ao serviço da DGCI e da DGAIEC são passos muito importantes na modernização da administração só possíveis com a instituição desta nova direcção-geral.

2. A reorganização das Direcções – Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas (DGAIEC)

Após revisões intercalares à antiga lei efectuadas em 1997, foi publicada em 18 de Setembro deste ano uma nova lei orgânica da Direcção-Geral dos Impostos (DL n.º 366/99), assente numa mudança de filosofia com enormes reflexos no funcionamento futuro do sistema: de uma organização predominantemente baseada em impostos passamos para uma organização baseada em funções (gestão tributária, cobrança, inspecção e justiça tributária). É ainda consolidada a integração das tesourarias da Fazenda Pública na DGCI. Simultaneamente são acolhidos princípios de flexibilidade organizativa, de desburocratização (um bom exemplo é a criação da Direcção Distrital de Finanças de Lisboa em duas, operada pelo DL n.º 357/98, de 18.11) e desconcentração (com revalorização dos serviços locais) e de reforço da coordenação institucional com a DGAIEC e a DGITA.

Idêntica filosofia está subjacente à nova lei orgânica da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, também ela uma lei orgânica de nova geração (DL n.º 360/99, de 16 de Setembro).

A entrada em vigor destas leis no ano 2000 dará um forte impulso à concretização prática da Reforma fiscal. Elas deverão, a curto prazo, ser complementadas pela emissão de regulamentos que, a exemplo

do da fiscalização, consolidem a organização da Administração Tributária por funções, independentemente dos impostos em causa (regulamentos de cobrança, reembolsos, retenções na fonte, administração da justiça, etc).

3. A criação da Administração-Geral Tributária (AGT)

Criada pelo DL n.º 376/99, de 21 de Setembro, para entrar em funções no ano 2000, a AGT é uma organização inovatória no quadro da administração pública, uma pessoa colectiva instrumental do Estado que tem por finalidade a direcção superior, a coordenação, o controlo e o planeamento estratégico das três direcções gerais tributárias (DGCI, DGAIEC e DGITA) e a gestão em comum de serviços comuns destas organizações, os serviços de auditoria interna, de formação, criando-se para o efeito o Instituto de Formação Tributária, de estudo e apoio à concepção e definição de políticas fiscais e aduaneiras e de planeamento dos sistemas de informação.

O Conselho Nacional de Fiscalidade, um órgão consultivo e participativo instituído em 1996 pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças para acompanhar a evolução do sistema fiscal e das políticas públicas tributárias, passa agora a funcionar no quadro da AGT, sendo definida por esta nova lei a sua composição e funcionamento.

4. As associações públicas de intermediação na relação da Administração com os contribuintes.

Ao longo da legislatura foi dada uma grande atenção às entidades representativas de profissões que mantêm um permanente contacto com a administração fiscal e aduaneira e cuja função é a prestação de serviços a empresas com elevado peso das componentes fiscal e contabilística. Foi assim possível, após um longo diálogo com estes sectores, dar nova vida, reformulando profundamente as suas condições de funcionamento e os próprios poderes, a três associações públicas, independentes da administração tributária, mas que com ela têm ligações profundas, a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas e a Câmara dos Despachantes Oficiais.

Criadas que estão as condições legais de intervenção destas organizações no sistema de relações tributárias, é fácil prever que as relações entre a Administração Tributária e as empresas serão cada vez mais relações de confiança e segurança.

5. A certificação de qualidade

A qualidade é a grande meta dos serviços prestados pela Administração Tributária e por outras entidades que com ela colaborem através

de protocolos (Bancos, Correios) ou em que ela participe (Loja do Cidadão, Centros de Formalidades de Empresas).

Esta meta reflecte-se na criação de condições para uma melhor política de atendimento que deverá evoluir para um atendimento por tipo de contribuintes e não por impostos, para uma mais eficiente formação profissional, adequada à nova política de atendimento, para uma nova política de instalações que reflecta as mudanças de filosofia do sistema e, sobretudo, para uma melhoria da qualidade de todos os serviços prestados.

É nesse sentido que se iniciou o processo de certificação de qualidade da DGITA, processo este que deverá ser estendido às outras entidades que integram a Administração Tributária.

Mas esta meta reflecte-se igualmente na nova política de instalações, de renovação ou de criação de serviços locais e regionais de finanças, a qual sofreu um assinalável impulso nos últimos dois anos (só em 1999 ficarão concluídos 43 novos serviços locais e 5 direcções de finanças). Os novos edificios projectados para os terrenos da EXPO das duas direcções de finanças de Lisboa e a prevista concentração de todos os serviços centrais das três direcções-gerais tributárias (DGCI, DGAIEC, DGITA) e da AGT no mesmo espaço, trará inestimáveis ganhos de eficiência (melhor coordenação, melhores comunicações, etc.) no funcionamento administrativo e na qualidade do serviço prestado.

6. Um novo estatuto e uma nova política de pessoal

O estatuto do pessoal da DGCI, designadamente no que se refere à organização e desenvolvimento das carreiras, recrutamento e selecção era, na sua essência, o que foi fixado no final dos anos 70 e início dos anos 80.

Desactualizado, face à evolução da DGCI e do sistema fiscal, em especial no que respeita a qualificações profissionais, foi agora objecto de uma profunda revisão, englobando a questão das carreiras e a consolidação do Fundo de Estabilização Tributário criado em 1997.

Está pois em curso uma reforma de fundo nesta matéria, cujos vectores fundamentais são os seguintes: o aumento das qualificações académicas e profissionais para o ingresso nos quadros da Administração Tributária; a redução do número de carreiras, em ordem a evitar-se a actual pulverização, sem sentido, de grupos profissionais; a concretização de um novo sistema de promoção nas carreiras baseado na avaliação permanente de conhecimentos, incluindo a realização de créditos de formação adaptados às exigências das funções; e a correcção das actuais escalas salariais, que se têm revelado

completamente desajustadas a um sistema de carreiras que pretende motivar os mais aptos.

Simultaneamente, de forma a acompanhar a implantação da nova orgânica da DGCI e do novo estatuto do pessoal, o Governo permitiu cerca de 2400 novas admissões, mediante o primeiro grande concurso (96 mil candidatos) em 16 anos, a fim de renovar os quadros em idade e qualificações, por forma a que as necessidades acrescidas de pessoal em áreas fundamentais, como a inspecção tributária e a justiça fiscal, possam ser devidamente colmatadas.

Prevê-se que até ao primeiro trimestre do próximo ano estejam concretizadas as admissões, uma vez que já foram realizados os respectivos concursos.

Também a DGAIEC foi objecto de um “descongelamento” de pessoal abrangendo 160 lugares, sendo 20 para a carreira de técnico superior aduaneiro e 140 para a de técnico verificador, estando em análise a hipótese de mais 150 lugares até ao final do ano 2001.

Estes factos, aliados à nova política de formação profissional que o recém-criado Instituto de Formação Tributária irá pôr em prática, são um bom exemplo de uma muito mais racional política de recursos humanos.

VIII – A REFORMA DO SISTEMA FISCAL: O BALANÇO DO BALANÇO

De forma pontual até meados de 1997, com base no programa do Governo e nos compromissos dos Acordos de Concertação Estratégica, de forma sistemática, a partir da Resolução do Conselho de Ministros de 14 de Julho de 1997, foi posta em marcha uma reforma coerente do sistema fiscal que abrange, ainda que com intensidade diversa, todos as componentes deste sistema e cujos efeitos, como acontece em todas as verdadeiras reformas estruturantes, se projectarão com maior visibilidade a médio prazo. Este é um traço de clivagem fundamental em relação às propostas da oposição que se limitam a propor medidas avulsas, sectoriais ou conjunturais, desprovidas de qualquer estratégia consistente.

Durante a legislatura foi possível avançar bem mais do que estava inicialmente previsto, como se pode concluir da análise dos Anexos III e IV, estando em curso um importante esforço de racionalização e simplificação jurídica. O que falta fazer nos planos legislativo e administrativo fica agora circunscrito a domínios, que embora sejam tecnicamente complexos e politicamente sensíveis, estão bem identificados. Mais: estão, pela primeira vez, tecnicamente estudados, havendo em quase todos eles projectos de lei já elaborados (Anexo VI).

Eis, em síntese, o que foi feito:

1. Os diplomas transversais

Designamos por tal os diplomas base que se aplicam a todos os impostos, independentemente das entidades que os gerem. No essencial, a sua produção foi terminada durante a legislatura. Refiro-me à *Lei Geral Tributária* (pela primeira vez introduzida no nosso ordenamento jurídico), ao *Código de Procedimento e de Processo Tributário*, aos novos diplomas que regem a actividade da inspecção tributária (com aplicação supletiva às Alfândegas) e à profunda revisão do *Regulamento das Custas do Processo Tributário*. Importa ainda referir que, num outro plano, as *Leis das Finanças Locais e Regionais* vieram consagrar novos regimes de fiscalidade local e regional.

Assim, sem prejuízo de melhorias a introduzir nestes diplomas, falta apenas aprovar o novo regime unificado das infracções fiscais e aduaneiras, pois a autorização legislativa existente revelou-se insuficiente, estando disponível, porém, um estudo sobre o tema e um anteprojecto de diploma elaborado por um grupo de trabalho presidido pelo Prof. Doutor Germano da Silva.

2. A reforma da administração tributária e do sistema de relações tributárias

No plano da criação das leis de base esta reforma foi, no essencial, efectuada, faltando diplomas de regulamentação em alguns casos. Foram aprovadas *novas Leis Orgânicas* da DGCI e da DGAIEC, foi *instituída* a DGITA (havendo um projecto de reformulação da sua Lei Orgânica) e foi *criada* a AGT, na qual se integra o Conselho Nacional de Fiscalidade. Para além disso, todo o ambiente institucional do sistema de relações tributárias foi profundamente alterado com a criação da UCLEFA e do Defensor do Contribuinte, com a reformulação da Comissão de Normalização Contabilística e com as novas regras que regem a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas e a Câmara dos Despachantes Oficiais.

O recente acordo com duas estruturas sindicais (STI e SINTAP) abriu caminho, como vimos, para uma profunda reestruturação do estatuto do pessoal e das carreiras da DGCI.

Por sua vez, no plano da adaptação da administração à Sociedade de Informação, a verdadeira reforma estrutural do sistema, de que todas as outras dependem, foram dados passos gigantescos, permitindo que, durante o próximo ano, a rede RITTA esteja concluída e o processo de informatização se estenda a áreas como a conta corrente do contribuinte (peça-chave para dar corpo ao sistema de compensação

de créditos e débitos fiscais dos contribuintes já aprovado nesta legislatura) ou o sistema de informações relativo a infracções tributárias e à justiça tributária.

3. A reforma da tributação indirecta

Nesta legislatura muitas foram as alterações estruturais neste domínio. No IVA, imposto onde por força das regras comunitárias as modificações não podem ser muito amplas (facto que, por exemplo, impede a concretização da proposta do Bloco de Esquerda de recriação da taxa agravada de 30%), criou-se a taxa intermédia de 12%, procedeu-se ao reenquadramento nessa taxa e na de 5% de muitos produtos de primeira necessidade que até então estavam tributados a 17%, transpuseram-se todas as directivas comunitárias a que o Estado português estava obrigado (directivas de simplificação do regime transitório, dos bens em segunda mão e do ouro), melhoraram-se processos de controlo, simplificaram-se obrigações. Falta a melhoria dos regimes simplificados e a limitação temporal da isenção relativa ao limiar de tributação prevista no artigo 53.º do Código.

Nos *impostos especiais sobre o consumo* (IEC's), outra área harmonizada, introduziu-se um Código em substituição das múltiplas leis avulsas e foram efectuadas importantes reformas estruturais em todos os IEC's (por exemplo, no imposto sobre os tabacos, alterou-se a estrutura das taxas, no ISP, introduziu-se o gasóleo colorido e marcado, no imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas, alterou-se o sistema de controlo, com novas regras para os entrepostos fiscais). Foi criado um *Código do Imposto de Selo*, com base numa nova filosofia de tributação, em substituição dos arcaicos Regulamento e Tabela do Imposto de Selo.

Foi igualmente revisto, de acordo com as directivas comunitárias em vigor, o regime do *Imposto de Circulação e Camionagem*.

Ficou por aprovar a lei de autorização legislativa, apresentada em 1998 à Assembleia da República, que permitiria a introdução de um regime intercalar do Imposto Automóvel e do Imposto Municipal de Veículos. Mas existem os estudos e os anteprojectos relativos a este domínio, facto que permitirá, se assim for decidido pelo novo Governo, a sua apresentação no início da nova legislatura.

4. A reforma da tributação directa

Ao longo da legislatura, importantes alterações estruturais foram introduzidas no IRS e no IRC. Sem pretender ser exaustivo, saliento no IRS o fim do quociente conjugal mitigado, a nova estrutura da dedução específica dos trabalhadores dependentes, a introdução de um novo escalão tributado à taxa de 14%, a elevação dos limiares de

tributação por mínimo de existência, a revisão do sistema declarativo, a revisão da tributação das mais-valias e, a mais importante de todas, a transformação dos abatimentos à matéria colectável em deduções à colecta. E, no *IRC*, a descida da taxa “normal” de 36% para 34%, a aplicação da taxa de 20% às micro-empresas, o alargamento dos prazos de reporte, o novo regime de benefícios aos grandes projectos de investimento e à internacionalização das empresas, os novos regimes de crédito fiscal à investigação e desenvolvimento e à protecção ambiental.

Por outro lado, foi efectuado um esforço de aproximação da linguagem e das soluções presentes nos respectivos Códigos e de racionalização de benefícios fiscais (Estatuto Fiscal das Cooperativas, Estatuto Fiscal do Mecenato, etc). Este esforço deverá prosseguir, tendo por meta a fusão dos Códigos do IRS e do IRC em um só Código dos Impostos sobre o Rendimento e a extinção do actual Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Neste contexto, deverá ser analisada a possibilidade de distinguir a tributação dos rendimentos das empresas, mesmo das individuais e independentemente da sua forma jurídica, da tributação dos rendimentos das pessoas singulares que não sejam obtidos por recurso a uma estrutura de tipo empresarial. Esta solução, a ser viável, poderia permitir a aplicação de regimes simplificados de tributação às actuais categorias B, C e D de IRS, desprovidas de base empresarial, e eventualmente criar, para efeitos de IRC e de IVA, a tributação do grupo de empresas.

5. A reforma da tributação do património

Trata-se de uma área, política e tecnicamente, complexa que levará dois, três anos a pôr de pé e que implicará da parte do novo Governo, da nova Assembleia da República, das Autarquias e da Associação Nacional de Municípios (pois, no essencial, de impostos locais se trata) uma atenção muito especial. Não pode ser encarada como arma política, como lugar de disputa de clientelas eleitorais, sob pena de se perder uma excelente oportunidade de concretizar a única reforma de fundo que, no plano normativo, falta, desde há muito, realizar.

Nesta legislatura foi, porém, preparado o terreno para essa reforma. No plano administrativo, deu-se início à transição do sistema informático da Contribuição Autárquica do Instituto de Informática para a DGITA e à análise dos procedimentos administrativos que a criação do novo imposto implicará. Foram publicados alguns trabalhos preparatórios, foi desenhado, na Resolução sobre a Reforma Fiscal, o modelo do futuro Imposto, único e global, sobre o património, em

substituição da Sisa, do Imposto Sucessório e da Contribuição Autárquica, está concluído o importantíssimo relatório da Comissão presidida pelo Dr. Medina Carreira, acompanhado de um anteprojecto de lei relativo ao Imposto sobre o Património mobiliário e imobiliário. A ideia base é evitar a tributação específica no momento da aquisição onerosa dos bens ou da sua transmissão por morte, diluindo a carga fiscal daí resultante ao longo da vida dos bens.

A situação é, pois, bem distinta daquela que se herdou. Será extremamente curioso observar de onde provirão – e que forma terão – os principais obstáculos políticos à concretização desta reforma. A discussão pública do relatório – o modo como ela se processe, se em sede de Comissão parlamentar, se em plenário da Assembleia da República, se em ambiente sereno, se em ambiente de excitação e mediatização política –, poderá ditar o seu destino.

IX – O CAMINHO A PERCORRER

Ao longo de quatro anos tem vindo a ser efectuado um profundo trabalho de reestruturação do sistema fiscal, não virado para o curto prazo, que é o horizonte dos que confundem reformas de fundo com medidas conjunturais, mas sim com os olhos postos no futuro.

Foi cumprido o programa do Governo, foram honrados os compromissos dos Acordos de Concertação Estratégica, foram executados ou postos em execução três quartos das propostas previstas no Relatório Silva Lopes, foi adoptada ou está em curso a maioria das medidas consagradas na Resolução do Conselho de Ministros sobre a Reforma Fiscal, nº 119/97, de 14 de Julho, para serem executadas em seis anos. Foi feita a adaptação do sistema e da administração fiscal ao Euro. Nenhum imposto que constitua receita do Estado Central ficou à margem de, pelo menos, uma alteração estrutural.

A mais importante transformação do sistema, sem a qual todos os clássicos objectivos da fiscalidade serão inatingíveis ou serão mesmo postos em causa – a da adaptação do sistema fiscal à Sociedade de Informação – ganhou velocidade de cruzeiro, configurando uma verdadeira revolução de veludo.

As bases materiais da reforma estão assim lançadas no plano informático e dos sistemas de informação, no plano orgânico e no plano administrativo. No plano legislativo foram aprovados, ao longo da legislatura, numa estratégia de reforma por pequenos passos, mais de 60 diplomas, dez dos quais com estatuto de códigos ou de leis estruturantes. O facto de

muitos deles não terem tido a devida publicidade, não terem sido aprovados num pacote chamado “A Reforma Fiscal” ou apenas entrarem em vigor no ano 2000, não lhes retira importância. Isso explica, em parte, o facto de, em certos quadrantes, persistir a ideia de que a reforma fiscal não existe (o que não está nos *media* não está no mundo) e a proclamação algo mítica de que tudo está dependente de uma futura reforma fiscal (a verdadeira, a que resolverá todos os problemas reais ou imaginários).

Só que se passa com a reforma fiscal o mesmo que se passa com o socialismo: o coro de opiniões que a exigem esconde profundas divergências quanto aos objectivos, instrumentos e técnicas. Quem quer a reforma fiscal (e nem todos a querem) não quer necessariamente a mesma reforma fiscal.

Há aqueles para quem a reforma fiscal equivale a aligeirar a carga das empresas e dos dividendos distribuídos aos sócios, em nome da competitividade e da ideologia da globalização. Para estes a reforma fiscal traduz-se em alargar o espaço do sector privado em detrimento de princípios de solidariedade e coesão social e da ideia de serviço público.

Há, pelo contrário, aqueles para quem a reforma fiscal deve ser um instrumento de redistribuição ou de socialização agravando a tributação dos mais ricos e desagravando a tributação das classes não possidentes ou, em formulação politicamente correcta, dos estratos mais desfavorecidos. Há quem dela exija mais recursos financeiros (para uns, tanto quanto possível, de forma indolor, anestesiante, para outros de forma ostensiva, promovendo claros alargamentos de base tributária) para sustentar o Estado social e democrático de direito (o que é desejável), ou simplesmente para financiar níveis crescentes de despesa corrente (o que é inaceitável). Pelo contrário, há quem exija que o que deve haver é uma diminuição da carga fiscal, uns argumentando que essa seria, aliás, a forma de o Estado conseguir mais recursos, outros argumentando que o Estado não tem que ter mais recursos, tem sim que cortar na despesa pública.

Há ainda aqueles para quem o sistema existente em 1995 era bom, bastando, no essencial, pequenos ajustamentos, acompanhados de um reforço da fiscalização (sem métodos indiciários) e da melhoria da máquina administrativa (é fácil reconhecer aqui aquela que foi, na prática, a posição oficial do PSD, ao longo da legislatura), enquanto para outros o essencial seria simplificar o sistema normativo, pondo-o ao nível da máquina fiscal existente (porventura adjectivada de terceiro-mundista), pois só assim seria possível ser-se eficaz sem ter de esperar por uma transformação administrativa que duraria anos.

Para uns, a reforma fiscal não existe sem reforma da tributação local (a célebre reforma do património), muitas vezes ligada à questão da descentralização; para outros, não existe sem atacar o problema da tributação do ciberespaço financeiro (não dizem é como...); para outros ainda a reforma fiscal não existe sem desenvolver uma tributação ecológica ou que sustente uma política de ordenamento do território, etc, etc, etc.... Em matéria de reforma fiscal a imaginação é prodigiosa: cada qual tem a sua. Na maioria dos casos, aquela que lhe fará diminuir os encargos ou, pelo menos, não lhe toque na carteira. Somos sempre nós quem paga demasiado. São sempre os outros quem paga pouco.

Mas a Reforma que vinculou o XIII Governo – uma reforma que se faz à esquerda¹ – tem fundamentos bem claros: decorre, no essencial do programa de Governo e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de Julho. O programa do PS para a próxima legislatura situa-se, como não podia deixar de ser, numa óptica de aprofundamento em relação aos objectivos da política fiscal estabelecidos na referida Resolução, evitando o populismo anti-fisco e as soluções normativas neflibatas, teoricamente puras, mas insusceptíveis de execução administrativa. Define como medidas de decisão prioritárias a unificação dos Códigos do IRS e do IRC, a partir de uma lei de bases sobre a tributação do rendimento, a aprovação e operacionalização de uma lei de bases sobre a tributação do património no sentido da criação de um imposto único e geral sobre o património em substituição dos diversos impostos existentes, a aprovação dos instrumentos jurídicos e a dotação dos meios necessários à consolidação da Administração Geral Tributária e à conclusão do processo de formatização dos serviços fiscais e aduaneiros (Anexo V).

Como medidas a aprofundar ou a concretizar, poderemos ainda acrescentar, tendo em conta a citada Resolução, a contenção e reorientação da despesa fiscal – primeira forma de controlo da despesa pública –, com extinção de benefícios fiscais inúteis, em conformidade com o relatório sobre a reavaliação dos benefícios fiscais; o alargamento da base tributária mediante medidas de inserção de não-contribuintes no sistema (como o pagamento especial por conta no IRS e a revisão do artigo 53.º do Código do IVA, com definição de um novo regime simplificado para os pequenos contribuintes); o novo regime unificado das infracções tributárias e o regime intercalar do Imposto Automóvel (um e outro já preparados), um

¹ A história ensina-nos que, normalmente, os socialistas são favoráveis à progressividade do imposto sobre o rendimento e à tributação do património, enquanto a direita, liberal ou conservadora, é favorável à redução da progressividade do imposto sobre o rendimento e à substituição deste pela tributação do consumo e é contra a tributação da riqueza, nomeadamente a riqueza mobiliária.

regime base das contribuições especiais, a definição de um regime geral de taxas e, no plano administrativo, a melhoria do sistema de execuções fiscais, instrumento decisivo na luta contra a fraude e evasão tributárias. As áreas de intervenção que transitam para a próxima legislatura estão pois bem delimitadas e, mais do que isso, ou estão em execução ou estão, no essencial, estudadas. Mas há que estar consciente que as várias direitas e os grupos de pressão mais poderosos e organizados irão tentar, de forma aberta ou oculta, impor a contra-reforma fiscal, adiando ou suspendendo a entrada em vigor de muitas das medidas aprovadas e impedindo a aprovação de novas.

Quanto a isto os responsáveis políticos deverão reflectir nos ensinamentos de Christophe Heckly: se é normal terem em conta as preferências do público para serem reeleitos, a verdade é que as decisões que tomem em matéria fiscal não são determinantes a este respeito. Mormente quando tomadas no início de uma legislatura.

É, pois, necessário, urgente e possível concluir a Reforma Fiscal delineada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, tanto mais que estão hoje reunidas as condições orgânicas (programação da Reforma, reestruturação do aparelho administrativo, desenvolvimento das novas tecnologias e dos sistemas de informação), as condições técnicas (existência de estudos aprofundados e de propostas concretas) e as condições políticas (legitimidade reforçada, apoio parlamentar alargado e Governo coeso) necessárias à sua execução.

Resta-me, à guisa de conclusão, reafirmar que se é obviamente legítimo aos opositores do Governo discordarem dos objectivos, das soluções, dos meios, das técnicas ou dos procedimentos adoptados para pôr em prática a Reforma Fiscal, que se é legítimo discordarem da estratégia, das táticas, do planeamento ou programação adoptadas, só por ignorância, má fé, distracção, diletância ou cegueira ideológica é possível afirmarem que a Reforma Fiscal não existe. Quem o afirma, com certeza não sabe do que fala.

Outubro de 1999

António Carlos dos Santos

Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

ANEXO I

Quadro 1
Cobrança Efectiva
(Em Milhões de Contos)

ANOS	IRS	IRC	IRS+IRC	IVA DSIVA	IVA-TFP	IVA DGA	IVA TOTAL	SELO	ISP	IA	IT	IABA	Outros	TOTAIS	PIB (nominal)
1995	920,9	389,0	1.309,9	947,0	45,6	138,1	1.130,7	187,2	428,0	135,3	150,9	30,6	34,4	3.406,9	15.802
1996	1.022,2	488,3	1.510,5	966,5	32,0	134,7	1.133,1	184,2	448,3	157,9	161,0	31,6	32,2	3.658,9	16.809
1997	1.048,7	621,8	1.670,5	1.072,5	58,5	154,0	1.285,1	191,2	446,7	167,4	172,3	34,0	35,6	4.002,8	17.864
1998	1.122,7	714,1	1.836,9	1.184,6	55,9	180,8	1.421,3	183,9	496,5	203,4	187,4	36,1	35,7	4.401,2	19.245

Quadro 2
Taxas de Crescimento Anuais da Cobrança Efectiva
(Em %)

ANOS	IRS	IRC	IRS+IRC	IVA DSIVA	IVA-TFP	IVA DGA	IVA TOTAL	SELO	ISP	IA	IT	IABA	Outros	TOTAIS	PIB (nominal)
1996	11,0	25,5	15,3	2,1	-29,8	-2,5	0,2	-1,6	4,8	16,7	6,7	3,2	-6,4	7,4	6,4
1997	2,6	27,3	10,6	11,0	82,8	14,4	13,4	3,8	-0,4	6,1	7,0	7,6	10,5	9,4	6,3
1998	7,1	14,9	10,0	10,4	-4,5	17,4	10,6	-3,8	11,1	21,5	8,8	6,4	0,2	10,0	7,7

Quadro 3
Taxas Anuais Médias de Crescimento da Cobrança Efectiva no Período de 95 a 98
(Em %)

ANOS	IRS	IRC	IRS+IRC	IVA DSIVA	IVA-TFP	IVA DGA	IVA TOTAL	SELO	ISP	IA	IT	IABA	Outros	TOTAIS	PIB (nominal)
98-95 TxM %	5,1	16,4	8,8	5,8	5,2	7,0	5,9	-0,4	3,8	10,7	5,6	4,2	0,9	6,6	5,1
1997 %	21,9	83,6	40,2	25,1	22,5	30,9	25,7	-1,7	16,0	50,3	24,2	18,1	3,6	29,2	21,8

Quadro 4

Execução Orçamental - Capítulo I & II - Quadriénio 1999-95
Receita Líquida abatida dos Encargos Pagos

Comportamento dos principais Impostos (Valores Provisórios)

Un. Milhões de contos

RECEITAS	1999	1995	1999 / 95
	Previsão	Realização	Varição em %
I - IMP. DIRECTOS			
1 - IRS	1.186,0	920,9	28,8
2 - IRC	793,7	389,0	104,0
3 - SUBTOTAL	1.979,7	1.309,9	51,1
II - IMP. INDIRECTOS			
4 - IVA	1.574,6	1.130,7	39,3
5 - I. SELO	211,6	187,2	13,1
6 - ISP	509,2	428,0	19,0
7 - IA	243,9	135,3	80,3
8 - I. TABACO	195,8	150,9	29,7
9 - SUBTOTAL	2.735,1	2.032,0	34,6
10 - TOTAL DIR + IND	4.714,7	3.341,9	41,1
III - OUT. IMP. DIR. E IND	77,3	65,0	19,0
IV - TOTAL GERAL	4.792,1	3.406,9	40,7
PIB nominal	20.200	15.802	27,8

Un. Milhões de Euros

RECEITAS	1999	1995	1999 / 95
	Previsão	Realização	Varição em %
I - IMP. DIRECTOS			
1 - IRS	5.916	4.593	28,8
2 - IRC	3.959	1.940	104,0
3 - SUBTOTAL	9.875	6.534	51,1
II - IMP. INDIRECTOS			
4 - IVA	7.854	5.640	39,3
5 - I. SELO	1.056	934	13,1
6 - ISP	2.540	2.135	19,0
7 - IA	1.217	675	80,3
8 - I. TABACO	976	753	29,7
9 - SUBTOTAL	13.642	10.136	34,6
10 - TOTAL DIR + IND	23.517	16.669	41,1
III - OUT. IMP. DIR. E IND	386	324	19,0
IV - TOTAL GERAL	23.903	16.993	40,7
PIB nominal	100.757	78.820	27,8

ANEXO II

INTERNACIONALIZAÇÃO – OS ACORDOS PARA A ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO E EVASÃO FISCAIS

1. Em vigor em 1995: 15 (foram denunciados: Dinamarca e Brasil)

Alemanha
Áustria
Bélgica
Espanha
EUA
Finlândia
França
Irlanda
Itália
Moçambique
Noruega
Reino Unido
Suíça

2. Em vigor em 10 de Outubro de 1999: 5

Bulgária
Coreia
Polónia
República Checa
Venezuela

3. Com o processo de negociação concluído em 10 de Outubro de 1999: 27

3.1. Aprovados para ratificação pela Assembleia da República, faltando apenas a troca dos instrumentos de ratificação: 4

Índia (Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 69-A/98 e publicada no Diária da República I Série, de 23 de Dezembro)

Hungria (Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/99 e publicada no Diário da República I Série, de 28 de Janeiro)

Roménia (Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 56/99 e publicada no Diário da República I Série, de 10 de Julho)

MARROCOS (Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 69-A/98 e publicada no Diário da República I Série, de 23 de Dezembro)

3.2. Assinadas e prontas para envio como Propostas de resolução da Assembleia da República: 9

China (já remetida na presente legislatura)
Tunísia
Luxemburgo
Cabo Verde
Canadá
Islândia
Singapura
Holanda
Macau

3.3. Prontas para serem assinadas: 13

Ucrânia
Brasil
Suécia
Dinamarca
México
Grécia
Paquistão
Eslováquia
África do Sul
Estónia
Letónia
Lituânia
Rússia

3.4. Concluída a negociação, mas com problemas técnicos supervenientes: 1

Argélia

4. Em fase avançada de negociação: 5

Malásia
Japão
Chipre
Malta
Egipto

5. Iniciadas negociações: 13

Uzbequistão
Maurícias
Albânia
Argentina
Chile
Bielorússia
Uruguai
Paraguai
Israel
Turquia
Angola
Guiné-Bissau
Cuba

ANEXO III

1. PROGRAMA DO XIII GOVERNO

POLÍTICA FISCAL

O Governo não aumentará os impostos

A prioridade fundamental da política fiscal será a de introduzir mais justiça na repartição da carga tributária, empreendendo para isso uma profunda alteração das regras e espécies fiscais existentes e investindo na modernização da Administração Tributária.

A reforma operada da tributação directa – relativa ao IRS e ao IRC – desrespeita o princípio da equidade.

A progressividade do IRS aplica-se, na prática, sobretudo aos rendimentos do trabalho. Em contrapartida, os rendimentos do capital estão, na sua maior parte, dela excluídos: esses rendimentos estão em regra sujeitos a taxas proporcionais mais reduzidas. Além disso, as empresas e os titulares de rendimentos não provenientes do trabalho por conta de outrem conseguem escapar em larga escala ao fisco porque a introdução do novo modelo de tributação, baseado, fundamentalmente, em declarações dos contribuintes, não foi acompanhada, por adequados reforços e aperfeiçoamentos na capacidade de controlo da Administração Fiscal.

O objectivo primacial da política fiscal do Governo será desagrar os rendimentos do trabalho em desfavor dos outros; despenalizar o capital reinvestido e, cobrando o mesmo, melhorar a equidade, beneficiando sobretudo a classe média, que é a mais penalizada pelo actual sistema fiscal.

Para corrigir as injustiças fiscais existentes, o Governo actuará em duas frentes:

- por um lado, acelerará a melhoria da eficácia da Administração Fiscal e Alfandegária e combaterá firmemente a evasão fiscal e aduaneira.

- por outro lado, promoverá a correcção das disposições de legislação tributária que mais ferem o princípio da equidade.

1) A melhoria da eficácia fiscal

Com a melhoria da Administração Fiscal procurar-se-á que os contribuintes que têm menos possibilidades de evasão fiscal – os trabalhadores por conta de outrem – não tenham de suportar uma parte tão desproporcionada da carga tributária total, só porque outros conseguem escapar aos impostos que deveriam pagar. Será possível obter gradualmente resultados significativos, no que respeita à cobrança efectiva dos impostos e no combate à evasão fiscal, através de maior eficiência dos Serviços da Administração. Com esse objectivo, o Governo porá em prática medidas destinadas a:

- modernizar a orgânica do sector;
- reforçar os meios humanos e materiais em áreas-chave como serviços de inspecção e informática e da formação profissional;
- disponibilizar as nomeações dos cargos de chefia.

Em resultado das melhorias a promover em matéria de Administração, será de admitir que elas permitam suste e progressivamente erradicar fenómenos de evasão e fraude, aliviar a carga fiscal do IRS sobre os níveis mais baixos de rendimentos, e contribuir para o estabelecimento de uma concorrência sã e leal entre agentes económicos.

2) Correcção da legislação tributária

Quanto à correcção das normas da legislação tributária que mais ferem a equidade, para atingir os objectivos pretendidos, modificar-se-ão um certo número das disposições actualmente em vigor. Entre as correcções a pôr em prática para esse efeito, serão de mencionar especialmente as que incidirão sobre o IRS e o IRC e sobre o conjunto Sisa/Contribuição Autárquica/Imposto Sucessório.

Apontam-se, a título de exemplo, algumas medidas:

- Revisão global do IRS, com a modificação do sistema de concessão de benefícios no seu âmbito, de forma a atenuar a desproporção, que na prática existe, na tributação dos rendimentos, do trabalho por conta de outrem em comparação com os de outra origem;
- Introdução de maior equidade na tributação dos rendimentos de capital, em comparação com outros rendimentos, embora aten-

dendo às limitações criadas pelo regime de liberdade de circulação de capitais com o exterior, exigido pela nossa participação na UE; reapreciação do sistema de taxas liberatórias e das situações de dupla tributação;

- Revisão do sistema de benefícios fiscais, reduzindo a proliferação desses benefícios e dando-lhes estabilidade plurianual por forma a não aumentarem as distorções e a complexidade do sistema fiscal; tanto quanto possível, eles serão limitados aos casos de maior interesse social e económico, com especial destaque para os benefícios temporários destinados a estimular a criação de empregos e o reforço da competitividade das actividades mais expostas às pressões da concorrência externa, nomeadamente às Pequenas e Médias Empresas (PME's);
- Reapreciação da Contribuição Autárquica e do Imposto Sucessório e da relevância do Imposto de Sisa no quadro de uma reforma progressiva do sistema de avaliação de bens imóveis.

3) Clima de confiança entre o fisco e os cidadãos

Melhorar o sistema de informação aos contribuintes, dar prioridade a uma óptica de prevenção na actuação dos serviços, reforçar o diálogo com as associações e entidades representativas de interesses económicos e sociais, bem como a colaboração institucional com o Parlamento, sede do poder tributário, em particular em matéria de união aduaneira e de harmonização fiscal comunitária.

2. PROGRAMA DOS ESTADOS GERAIS (1995)

POLÍTICA ORÇAMENTAL E FISCAL

Entre as políticas macroeconómicas nacionais, é a política orçamental que mantém mais efectiva capacidade da intervenção. Por isso, o centro da gestão da política económica interna, situar-se-á na política orçamental.

A utilização privilegiada deste instrumento não pode significar mais despesismo ou maior endividamento do Estado.

O suporte orçamental das prioridades da política de uma Nova Maioria será obtido através da correcção das injustiças fiscais e da reorientação da despesa pública.

A trajectória deverá ser a redução da despesa pública no PIB aproveitando a possibilidade consentida pela esperada recuperação da actividade económica. Temos como essencial o relançamento do investimento privado para o qual são importantes – para além do restabelecimento de um clima de estabilidade e confiança – uma efectiva disciplina orçamental.

A Nova Maioria, e o seu governo, procederá igualmente à renegociação do Quadro Comunitário de Apoio, tendo em vista promover reajustamentos e reafecção de recursos já negociados.

A Nova Maioria, e o seu governo, definirá como prioridades para a política orçamental durante a próxima legislatura:

i) o reforço da competitividade estrutural

Será privilegiada a aposta na educação e na formação profissional, no sistema científico e tecnológico como factores indutores de competitividade.

O esforço de investimento público terá de reorientar-se para a ferrovia, as telecomunicações, portos e aeroportos.

ii) o reforço da solidariedade

Será privilegiada a orientação dos recursos públicos disponíveis para as classes mais desfavorecidas.

A criação de um rendimento mínimo garantido para situações de carência absoluta de outros meios de sobrevivência constitui um compromisso prioritário da Nova Maioria e do seu governo.

Com o mesmo objectivo de reforço da solidariedade assegurar-se-á a manutenção de um sistema de cuidados de saúde gratuito para os cidadãos de baixos rendimentos, princípio que se estende ao acesso a qualquer grau de ensino donde nenhum cidadão português deve ficar excluído por insuficiência de meios.

A solidariedade exige a introdução de mecanismos de discriminação positiva, a favor das famílias de menores recursos.

iii) o reforço da solidariedade entre regiões

Serão privilegiados investimentos públicos e medidas de política que reduzam as assimetrias entre o litoral e o interior, nomeadamente pela melhoria e extensão da oferta de bens públicos, que contribuam para uma maior igualdade de oportunidades das populações residentes nos vários pontos do território e que reduzam a pressão demográfica sobre o litoral procurando aumentar a capacidade de atracção dos centros urbanos do interior.

Apostando decididamente na regionalização como instrumento promoção do desenvolvimento e no reforço dos mecanismos de transferência financeira e de competências em favor das regiões e dos municípios, a Nova Maioria, e o seu governo, manterá uma fiscalidade nacional.

iv) correcção das injustiças fiscais

A Nova Maioria, e o seu governo, promoverá as alterações no sistema fiscal necessárias à prossecução dos objectivos e prioridades enunciados. Tais alterações partem de um compromisso irrenunciável: a Nova Maioria, e o seu governo, não aumentará a carga fiscal global. Assegurará maior equidade na tributação o que implica melhorar a eficácia da Administração Fiscal: combaterá a evasão e a fraude fiscais; aliviará a tributação do trabalho conferindo maior justiça ao IRS.

A Nova Maioria, e o seu governo, compromete-se a alterar impostos que, pelas iniquidades que geram, são fonte de fuga sistemática e de distorções muito graves (como é o caso da sisa e do imposto sucessório).

3. PROGRAMA ELEITORAL DE GOVERNO DO PS E DA NOVA MAIORIA (1995)

POLÍTICA FISCAL

O Governo do PS e a Nova Maioria não aumentarão os impostos. A prioridade fundamental da política fiscal será a de introduzir mais justiça na repartição da carga tributária.

A reforma da tributação directa – relativa ao IRS e ao IRC – apresentada pelo PSD como um dos triunfos das políticas estruturais dos seus governos, desrespeita grosseiramente os princípios da equidade.

A progressividade do IRS aplica-se, na prática, sobretudo aos rendimentos do trabalho. Em contrapartida, os rendimentos do capital estão, na sua maior parte, dela excluídos; esses rendimentos estão em regra sujeitos a taxas proporcionais mais reduzidas. Além disso as empresas e os titulares de rendimentos não provenientes do trabalho por conta de outrem conseguem escapar em larga escala ao fisco porque a introdução do novo modelo de tributação baseado, fundamentalmente, em declarações dos contribuintes, não foi acompanhada por adequados reforços e aperfeiçoamentos na capacidade de controlo da Administração Fiscal.

Há muito mais exemplos de falta de equidade na repartição da carga fiscal. Os benefícios fiscais foram, na maior parte dos casos, estruturados por forma a trazerem mais abatimentos nos impostos dos contribuintes com altos níveis de rendimento do que daqueles que têm rendimentos mais modestos. A falta de um sistema satisfatório de avaliação de imóveis leva a que a incidência da Contribuição Autárquica seja excessivamente pesada para uns e extremamente leve para outros. O regime de tributação de mais valias tem permitido que os ganhos de muitos milhões de contos, que se verificavam com as transacções de acções de algumas empresas privatizadas, tenham ficado completamente isentos de qualquer imposto.

O objectivo da política fiscal do governo do PS será desagrarar os rendimentos do trabalho em desfavor dos outros; despenalizar o capital reinvestido e, cobrando o mesmo, melhorar a equidade, beneficiando sobretudo a classe média, a mais penalizada pelo actual sistema fiscal.

Para corrigir as injustiças fiscais assim criadas, o governo PS actuará em duas frentes:

- procurará, por um lado, acelerar a melhoria da eficácia da administração fiscal e combater firmemente a evasão fiscal.
- promoverá, por outro lado, a correcção das disposições de legislação tributária que mais ferem o princípio da equidade.

a) Melhoria da eficácia fiscal

Com a melhoria da administração fiscal procurar-se-á que os contribuintes que têm menos possibilidades de evasão fiscal – os trabalhadores per conta de outrem – não tenham de suportar uma parte tão desproporcionada da carga tributária total, só porque outros conseguem escapar aos impostos que deveriam pagar. Será possível obter gradualmente resultados significativos, no combate à evasão fiscal, através de maior eficiência na Administração Tributária. Haverá para esse efeito que inverter o processo de degradação daquela eficiência, que os governos do PSD deixaram agravar e que em 1993 se traduziu por quebras bruscas e muito acentuadas na receita de vários impostos. Com esse objectivo, o governo do PS porá em prática medidas destinadas nomeadamente a:

- despolitizar as nomeações para cargos de chefia na Administração Fiscal, restabelecendo o sistema tradicional das promoções com base no mérito, aferido através de concursos e de avaliações do desempenho profissional;
- reforçar os meios materiais e humanos nas áreas mais críticas da Administração Fiscal, nomeadamente as da fiscalização e da informática;
- melhorar a promoção e a motivação do pessoal daquela Administração;
- reduzir alguns impedimentos legais à maior eficácia das actuações dos agentes tributários.

Em resultado das melhorias a promover em matéria de Administração Fiscal, será de admitir que elas permitam aliviar a carga fiscal do IRS sobre os níveis mais baixos de rendimentos, nomeadamente os do trabalho através do aumento dos limites dos escalões em que são aplicadas taxas mais baixas.

b) Correccção da legislação tributária

Quanto à correccção das normas da legislação tributária que mais ferem a equidade, para atingir os objectivos pretendidos, modificar-se-ão um certo número das disposições actualmente em vigor. Entre as correccções a pôr em prática para esse efeito, serão de mencionar especialmente as que incidirão sobre o IRS e o IRC e sobre o conjunto sisa/contribuição autárquica/imposto sucessório, nomeadamente:

- revisão global do IRS, com a modificação do sistema de concessão de benefícios no âmbito do IRS, substituindo os abatimentos no rendimento por abatimentos à colecta, de forma a evitar que, como actualmente sucede, os contribuintes com maior nível de rendimento obtenham maiores reduções do imposto de que os dos escalões de tributação mais baixos; e com o aumento do limite para as deduções correspondente a rendimentos do trabalho por conta de outrem aplicável para efeitos de IRS, a fim de atenuar a desproporção que na prática existe na tributação desses rendimentos em comparação com os de outra origem;
- introdução de maior equidade na tributação dos rendimentos de capital, e em particular das mais valias, em comparação com outros rendimentos, embora atendendo às limitações criadas pelo regime de liberdade de circulação de capitais com o exterior, exigido pela nossa participação na UE; reapreciação do sistema de taxas liberatórias e das situações de dupla tributação.
- revisão do sistema de benefícios fiscais, reduzindo a proliferação desses benefícios e dando-lhes estabilidade plurianual por forma a não aumentarem as distorções e a complexidade do sistema fiscal; tanto quanto possível eles serão limitados aos casos de maior interesse social e económico, com especial destaque para os benefícios temporários destinados a estimular a criação de empregos e o reforço da competitividade das actividades mais expostas às pressões de concorrência externa, nomeadamente às Pequenas e Médias Empresas (PME'S).
- redução das taxas da contribuição autárquica e do imposto sucessório e reapreciação da relevância do imposto de sisa no quadro de uma reforma progressiva do sistema de avaliação dos bens imóveis. O objectivo será corrigir as desigualdades gritantes que actualmente existem nesse domínio e não o de aumentar a receita total dos três impostos referidos, que, em termos de percentagem do produto nacional, deverá permanecer aproximadamente ao nível actual;

- aumento para 2 do coeficiente conjugal do IRS fixado actualmente em 1,9, a fim de eliminar a discriminação existente contra os agregados familiares em que apenas um dos cônjuges auferir rendimentos;
- eliminação da discriminação entre casados e não casados, em desfavor destes últimos, no que respeita às deduções à colecta de IRS e às deduções relativas a despesas com a educação dos filhos;
- exclusão das sociedades de simples administração de bens do regime de transparência fiscal para efeitos de IRS uma vez que, na maior parte dos casos, essas sociedades são constituídas fundamentalmente com objectivos de evasão.

ANEXO IV

CUMPRIMENTO DAS BASES GERAIS DA REFORMA FISCAL DA TRANSIÇÃO PARA O SÉCULO XXI

Resolução do Conselho de Ministros N.º 119/97, de 14 de Julho*

PARTE I	
Linhas Programáticas e Estratégicas para a Reforma	
OBJECTIVOS, ÂMBITO E FILOSOFIA DA REFORMA	COMENTÁRIOS
PONTO 1.º – Princípios gerais	
N.º 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.	Nos pontos 1 e 2 desenvolvem-se e concretizam-se os seguintes princípios e objectivos do Programa do Governo e do Acordo de Concertação Estratégica: <i>a)</i> Garantir, de forma estável, o nível de receitas necessárias para assegurar os compromissos do Governo nas áreas sociais e o cumprimento das metas da União Económica e Monetária; <i>b)</i> Redistribuir a carga tributária, em ordem a uma maior justiça fiscal, dando prioridade à luta contra a fraude e a evasão, sustentando o rigor e a eficiência na acção da administração fiscal, e combatendo práticas permissivas, sem aumento dos impostos na presente legislatura;

* Em publicação separada se documenta o integral cumprimento do Programa do Governo e dos dois Acordos de Concertação Social. Em muitos pontos avançou-se em sentido diverso das propostas da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal; mesmo assim mais de 70% das suas propostas estão concretizadas ou a ser aplicadas.

OBJECTIVOS, ÂMBITO E FILOSOFIA DA REFORMA	COMENTÁRIOS
<p>N.º 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.</p>	<p>c) 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;</p> <p>d) Contribuir para o desenvolvimento económico-social, promovendo o nível e a qualidade dos investimentos e estimulando uma repartição do rendimento favorável ao esforço da coesão económica e social, no quadro da prioridade à competitividade, ao crescimento sustentável e ao emprego, de molde a eliminar situações de concorrência não leal;</p> <p>e) Adaptar progressivamente o sistema normativo e a administração tributária às grandes inovações tecnológicas que alteram significativamente o tecido económico e social, e o ambiente da acção administrativa.</p> <p>Este programa e sua concretização assenta, entre outros, nos seguintes trabalhos técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal publicado pelo Ministério das Finanças em 1996; • Relatório sobre a tributação do património entregue à Assembleia da República em 96-12-31 (incluindo importante estudo da Universidade Técnica de Lisboa sobre contribuição autárquica) e enviado à Concertação Estratégica. Não foi objecto de qualquer parecer por parte da Comissão de Economia e Finanças da Assembleia da República nem da Concertação Estratégica;

OBJECTIVOS, ÂMBITO E FILOSOFIA DA REFORMA	COMENTÁRIOS
	<ul style="list-style-type: none">• Relatório sobre o Imposto Automóvel enviado em Dezembro de 1997 à Assembleia da República e ao Conselho Económico e Social. Não foi objecto de qualquer discussão nestas sedes;• Relatório "Uma Administração Tributária para o Século XXI" apresentado pela Comissão presidida pelo Professor Caupers;• Relatório da Comissão de Revisão do IRS, publicado pelo Ministério das Finanças em 1998;• Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros publicado pelo Ministério das Finanças em 1998;• Relatório da Comissão da Reforma da Fiscalidade Internacional Portuguesa;• Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação dos Pequenos Impostos;• Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação dos Benefícios Fiscais, publicado pelo Ministério das Finanças em 1998;• Relatório sobre a reformulação do número e dos montantes dos escalões e das taxas da tabela prevista no artigo 71.º do CIRS;• Relatório sobre o período de reporte de prejuízos previsto no artigo 46.º do CIRC;• Relatório da Comissão de Reforma da Tributação do Património;• Relatório e anteprojecto do grupo nomeado para proceder à elaboração do novo Regime Jurídico das Infracções Tributárias. <p>(Ver Anexo VI).</p>

OBJECTIVOS, ÂMBITO E FILOSOFIA DA REFORMA	COMENTÁRIOS
<p>PONTO 2.º – Filosofia de intervenção</p> <p>N.º 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.</p>	<p>Esta Resolução tem por meta uma Reforma da Reforma da década de 80, numa óptica global (envolvendo as vertentes interna e internacional, a tributação central, regional e local, os aspectos normativos, e administrativos e os impostos geridos pela DGCI e pela DGAIEC) e de geometria variável (a intensidade da Reforma depende do grau de “doença” de cada imposto ou tipo de impostos). Daí que em relação ao IRS e ao IRC estejam em causa sobretudo medidas de harmonização de soluções, aproximando-as da filosofia de um imposto único sobre o rendimento, e medidas correctivas (que podem implicar verdadeiras reformas de estrutura, embora pontuais) e que visam atingir os objectivos de equidade (redistribuição), melhoria da competitividade, comodidade, maior controlo e inovação já enunciados.</p> <p>Daí ainda que o mesmo aconteça em relação ao IVA e aos IEC's, impostos de base comunitária, onde as transformações possíveis são extremamente condicionadas pelas directivas da União Europeia que vinculam o Estado Português.</p>
<p>N.º 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.</p>	<p>Há diversos impostos que nunca foram objecto de uma reforma, caso do imposto municipal de sisa (criado em 1959), do imposto sobre sucessões e doações (criado em 1959), do imposto do selo (criado em 1926) ou que foram objecto de reformas cujas virtualidades estão em vias de esgotamento (caso do imposto automóvel, criado em 1973 e reformulado em 1987) e da Contribuição Autárquica (criada em 1989) cuja implantação em rigor foi sempre deficiente.</p> <p>Tal facto originou a criação de diversos grupos de trabalho para apresentação, numa primeira fase, de soluções para o problema (é o caso do grupo de trabalho da Universidade Técnica de Lisboa bem</p>

OBJECTIVOS, ÂMBITO E FILOSOFIA DA REFORMA	COMENTÁRIOS
	<p>como do grupo de trabalho sobre o imposto automóvel) e, numa segunda fase, de propostas de autorização legislativa e dos procedimentos necessários à sua implantação. Trata-se de reformas de raiz que podendo ser implantadas por fases são necessariamente lentas. Recorde-se, a propósito, que os trabalhos da Reforma dos anos 80 começaram em meados dos anos 70 com o grupo de trabalho que veio a instituir o IVA.</p> <p>O estado actual destes trabalhos aponta para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a transformação, já realizada, do Regulamento e da Tabela Geral do Imposto do Selo num Código (ver ponto 17.º); - a transformação do imposto automóvel em duas fases (ver ponto 16.º, n.º2 alínea d); - a unificação dos impostos de sisa e sucessões e doações e da contribuição autárquica num único imposto sobre o património (ver ponto 18.º).
<p>N.º 3 – No respeitante à legislação conexas 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.</p>	<p>O elemento estruturante de uma verdadeira reforma fiscal (que a Reforma dos anos oitenta não consagrou) foi a instituição de uma Lei Geral Tributária - LGT(ver ponto 8.º).</p> <p>Em decorrência disso, foi efectuada uma revisão do Código de Processo Tributário, transformando-o num Código de Procedimento e Processo Tributário, e está a proceder-se à unificação dos Regimes Jurídicos das Infracções Fiscais Aduaneiras e das Infracções Fiscais não Aduaneiras num único diploma, bem como à adaptação dos Códigos tributários à LGT (ver pontos 9.º e 11.º).</p> <p>No seguimento da LGT e dos trabalhos do Grupo constituído para Reavaliação dos Benefícios Fiscais deverá proceder-se à eliminação do Estatuto dos Benefícios Fiscais (ver ponto 12.º).</p> <p>A constituição de um Defensor do Contribuinte visou o reforço das garantias dos Contribuinte (ver ponto 8.º).</p>

PARTE II

A Reforma Fiscal e o Sector Público Administrativo

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 3.º – Princípios orientadores	
<p>N.º 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.</p>	<p>Na sequência das conclusões do grupo de trabalho para proceder à reavaliação dos pequenos impostos foram concretizadas as seguintes medidas no Orçamento do Estado para 1999:</p> <ul style="list-style-type: none">• extinção do emolumento de cadastro e do imposto mineiro e de águas minerais;• estatuição que o prazo de prescrição dos tributos extintos (Contribuição Industrial, Imposto Profissional, etc.) corre seguido, sem qualquer suspensão ou interrupção, salvo no que respeita a Direitos Nacionais e Sobretaxa de Importação, conduzindo, na prática, ao “enterro” dos impostos extintos.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>PONTO 3.º – Princípios orientadores</p> <p>N.º 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.</p>	<p>A 4.º Revisão constitucional consagrou a necessidade de um regime geral das taxas. A Lei Geral Tributária considerou as taxas como receitas tributárias e prevê a sua posterior regulamentação. No Orçamento do Estado para 1999, apenas se consagrou a incidência da taxa de radio-difusão a cobrar no ano de 1999. Trata-se pois de, pela primeira vez, se criar uma disciplina geral das taxas, matéria que, por exigir ainda muito trabalho técnico, só poderá ser objecto de regulamentação na próxima legislatura.</p>
<p>N.º 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 de 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.</p>	<p>A base da regulação desta matéria consta da Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental enviada pelo Governo à Assembleia da República.</p>
<p>PONTO 4.º – Segurança Social</p> <p>N.º 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.</p> <p>N.º 2 – O financiamento do regime geral continuará a assentar principalmente nas contribuições sociais, mas acentuar-se-á o princípio do financiamento tripartido.</p>	<p>A Lei de Bases da Segurança Social, instrumento essencial para uma articulação entre a Reforma da Segurança Social e a Reforma Fiscal em curso, aguarda aprovação na Assembleia da República.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>N.º 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.</p>	
<p>N.º 4 – Será equacionado o estabelecimento de um regime fiscal mais favorável para as condições complementares para a segurança social (segundo pilar), nomeadamente no quadro da negociação colectiva.</p>	
<p>PONTO 5º – Finanças locais</p>	
<p>N.º 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 competência entre o Estado e as autarquias.</p>	<p>Definição consagrada na nova Lei das Finanças Locais (LFL) – Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999.</p>
<p>N.º 2 – Esta problemática será apreciada tendo em consideração as reformas a empreender na estrutura da tributação sobre o património.</p>	<p>Ver ponto 22.</p>
<p>N.º 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 de 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Lei das Finanças Locais reconhece as autarquias locais como sujeitos activos dos impostos próprios. • As transferências financeiras estão reguladas no artigo 10.º e as receitas no artigo 16.º. • A transferência de competências de administração do imposto municipal de veículos é possível nos termos do artigo 17.º da LFL.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>N.º 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.</p>	<p>Princípio consagrado no artigo 4.º da Lei das Finanças Locais que prevê, no seu n.º 4, o seguinte:</p> <p>“A assembleia municipal pode, por proposta da câmara municipal, através de deliberação fundamentada, conceder benefícios fiscais relativamente aos impostos a cuja receita tenha direito e que constituam contrapartida de fixação de projectos de investimentos de especial interesse para o desenvolvimento do município.”</p>
<p>N.º 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.</p>	<p>Medida concretizada nos artigos 2.º e 17.º da Lei das Finanças Locais.</p> <p>Artigo 2.º - Autonomia financeira dos municípios e das freguesias.</p> <p>“3 – A autonomia financeira dos municípios e das freguesias assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:</p> <p>c) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes forem destinadas e ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;”</p> <p>Artigo 17.º - Liquidação e cobrança</p> <p>“2 – Quando a liquidação e cobrança dos impostos referidos na alínea a) do artigo 16.º seja assegurada pelos serviços do Estado, os respectivos encargos não podem exceder 1,55 ou 2,55 dos montantes liquidados ou cobrados, respectivamente”.</p>
<p>N.º 6 - Não haverá lugar a compensação por concessão de benefícios fiscais em relação a empreendimentos que sejam reconhecidos pelas autarquias de interesse municipal.</p>	<p>Matéria prevista no artigo 4.º da Lei das Finanças Locais:</p> <p>Artigo 4.º - Poderes tributários.</p> <p>“2 – Nos casos de benefícios fiscais que afectem mais do que um município e de benefícios fiscais que constituam contrapartida da fixação de grandes projectos de investimento de interesse para a economia nacional, o reconhecimento dos mesmos compete ao Governo, ouvidos os municípios envolvidos, que deverão pronunciar-se no prazo máximo de 45 dias, nos termos da lei.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
	<p>3 – Nos casos previstos no número anterior haverá lugar a compensação através de verba a inscrever no Orçamento do Estado.</p> <p>4 – A assembleia municipal pode, por proposta da câmara municipal, através de deliberação fundamentada, conceder benefícios fiscais relativamente aos impostos a cuja receita tenha direito e que constituam contrapartida de fixação de projectos de investimento de especial interesse para o desenvolvimento do município”.</p>
<p>PONTO 6º – Finanças das Regiões Autónomas</p>	
<p>N.º 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 autonómico na Constituição da República.</p>	<p>Definição efectuada pela Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro – Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999.</p>
<p>N.º 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:</p> <p>a) Manutenção das situações de taxas diferenciadas, que já estão consagradas na legislação nacional em relação a alguns impostos (IVA; imposto de sisa; imposto de circulação e camionagem, etc.), enquanto se mantiverem as condições que as justifiquem;</p>	<p>A Lei de Finanças das Regiões Autónomas introduziu a figura de Leis Regionais de adaptação do sistema fiscal.</p> <p>Não houve qualquer alteração em alta às taxas de IVA, de sisa, de IRS, de IRC e de Imposto Automóvel.</p> <p>As taxas de ICC começaram a ser adoptadas à legislação comunitária.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>Medidas concretizadas nos artigos 37º e 40º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas</p> <p>Artigo 37.º - Adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais</p> <p>“1 – Sem prejuízo do disposto em legislação fiscal nacional para vigorar apenas nas Regiões Autónomas, a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais terá lugar nos termos da presente lei e da respectiva legislação complementar.</p> <p>2 – As assembleias legislativas regionais podem conceder deduções à colecta relativa aos lucros comerciais, industriais e agrícolas reinvestidos pelos sujeitos passivos.</p> <p>4 – As assembleias legislativas regionais podem ainda, nos termos da lei, diminuir as taxas nacionais dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado, até ao limite de 30% e dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação em vigor.</p> <p>5 – As assembleias legislativas regionais podem autorizar os governos regionais a conceder benefícios fiscais temporários e condicionados, relativos a impostos de âmbito nacional e regional, em regime contratual, aplicáveis a projectos de investimentos significativos, nos termos do artigo 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar em vigor, com as necessárias adaptações.”</p> <p>Artigo 40.º - Competências para a concessão de benefícios e incentivos fiscais</p> <p>1 – Em matéria de benefícios e incentivos fiscais, qualquer que seja a sua natureza e finalidade, do interesse específico e exclusivo de uma única Região Autónoma, as competências atribuídas na lei geral do Ministro das Finanças serão exercidas, com respeito pelas leis e princípios gerais em vigor e no âmbito do princípio da igualdade, pelo membro do Governo Regional responsável pela área das finanças.</p> <p>2 – Os benefícios ou incentivos fiscais de interesse ou de âmbito nacional ou de interesse específico de mais de uma circunscrição são da competência do Ministro das Finanças, ouvidos os respectivos governos regionais.”</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>Princípios concretizados nos artigos 4.º, 5.º e 32.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas</p> <p>Artigo 4.º - <i>Princípio da solidariedade nacional</i></p> <p>"1 – O princípio da solidariedade nacional é recíproco e abrange o todo nacional e cada uma das suas parcelas, devendo assegurar um nível adequado de serviços públicos e de actividades privadas, sem sacrifícios igualitários".</p> <p>Artigo 5.º - <i>Cooperação entre o Estado e as Regiões Autónomas</i></p> <p>"1 – No cumprimento do dever constitucional e estatutário de solidariedade, o Estado, que deverá ter em conta as suas disponibilidades orçamentais e a necessidade de assegurar um tratamento igual a todas as parcelas do território nacional, participa com as autoridades das Regiões Autónomas na tarefa de desenvolvimento económico, na correcção das desigualdades derivadas da insularidade e na convergência económica e social com o restante território nacional e com a União Europeia."</p> <p>Artigo 32.º - <i>Princípios gerais</i></p> <p>"1 – O exercício das competências tributárias pelos órgãos regionais respeitará os limites constitucionais e estatutários e ainda os seguintes princípios:</p> <p>a) O princípio da coerência entre o sistema fiscal nacional e os sistemas fiscais regionais;</p> <p>b) O princípio da legalidade, no sentido de que a determinação normativa regional da incidência da taxa, dos benefícios fiscais e das garantias dos contribuintes, nos termos dos artigos seguintes, será da competência da assembleia legislativa regional, mediante decreto legislativo regional;</p> <p>c) O princípio da igualdade entre as Regiões Autónomas;</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
	<p>d) O princípio da flexibilidade, no sentido de que os sistemas fiscais regionais devem adaptar-se às especificidades regionais, quer podendo criar impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas quer adaptando os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais;</p> <p>e) O princípio da suficiência, no sentido de que as cobranças tributárias regionais, em princípio, visarão a cobertura das despesas públicas regionais;</p> <p>f) O princípio da eficiência funcional dos sistemas fiscais regionais, no sentido de que a estruturação dos sistemas fiscais regionais deverá incentivar o investimento nas Regiões Autónomas e assegurar o desenvolvimento económico e social respectivo”.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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);</p>	<p>Princípios concretizados nos artigos 35.º, 36.º e 37.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas</p> <p>Artigo 35.º – <i>Impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas</i></p> <p>“As assembleias legislativas regionais, mediante decreto legislativo regional, poderão criar e regular contribuições de melhoria vigentes apenas nas Regiões Autónomas, para tributar aumentos de valor dos imóveis decorrentes de obras e de investimentos públicos regionais e, bem assim, criar e regular outras contribuições especiais tendentes a compensar as maiores despesas regionais decorrentes de actividades privadas desgastantes ou agressoras dos bens públicos ou do ambiente regional”.</p> <p>Artigo 36.º - <i>Adicionais aos impostos.</i></p> <p>“As assembleias legislativas regionais têm competência para lançarem adicionais, até ao limite de 10% sobre os impostos em vigor nas Regiões Autónomas.”</p> <p>Artigo 37.º- <i>Adaptação do sistema fiscal às especificidades regionais.</i></p> <p>“1 - Sem prejuízo do disposto em legislação fiscal nacional para vigorar apenas nas Regiões Autónomas, a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais terá lugar nos termos da presente lei e da respectiva legislação complementar.”</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>e) Confirmação e delimitação da possibilidade de criação de taxas pelos órgãos dos governos regionais;</p>	<p>Princípios concretizados nos artigos 39.º e 42.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>Artigo 39.º - <i>Competências administrativas regionais</i>.</p> <p>“1 - As competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos governos e administrações regionais respectivas, compreendem:</p> <p>a) A capacidade fiscal de as Regiões Autónomas serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados, quer de âmbito regional quer de âmbito nacional, nos termos do n.º 2 do presente artigo;</p> <p>2 - A capacidade de as Regiões Autónomas serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados compreende:</p> <p>a) O poder de os governos regionais criarem os serviços fiscais competentes para o lançamento, liquidação e cobrança dos impostos de que são sujeitos activos;</p> <p>b) O poder de regulamentarem as matérias a que se refere a alínea anterior, sem prejuízo das garantias dos contribuintes, de âmbito nacional;”</p> <p>Artigo 42.º - <i>Taxas, tarifas e preços públicos regionais</i></p> <p>“Os governos regionais e as administrações regionais podem fixar o quantitativo das taxas, tarifas e preços devidos pela prestação de serviços regionais, ainda que concessionados, pela outorga regional de licenças, alvarás e outras remoções dos limites jurídicos às actividades regionais dos particulares e pela utilização dos bens do domínio público regional.”</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>f) Reapreciação da legislação especial relativa às zonas francas situadas nas Regiões;</p>	<p>Princípio consagrado no artigo 37.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas que dispõe o seguinte:</p> <p>“O regime jurídico do Centro Internacional de Negócios da Madeira e da Zona Franca de Santa Maria regular-se-á pelo disposto no Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar.”</p> <p>No plano interno, esta matéria está a ser objecto de análise no Grupo de Trabalho constituído no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, devendo este que ter em conta as conclusões do Grupo do Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas e do Fórum sobre as Práticas Fiscais Concorrenciais da OCDE.</p>
<p>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.</p>	<p>Princípios concretizados no artigo 39.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>Artigo 39.º - <i>Competências administrativas regionais</i>.</p> <p>“2 - A capacidade de as Regiões Autónomas serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados compreende:</p> <p>a) O poder de os governos regionais criarem os serviços fiscais competentes para o lançamento, liquidação e cobrança dos impostos de que são sujeitos activos;</p> <p>c) O poder de as Regiões Autónomas utilizarem os serviços fiscais do Estado sediados nas Regiões Autónomas, mediante o pagamento de uma compensação, acordada entre o Estado e as Regiões Autónomas, relativa ao serviço por aquele prestado, em sua representação legal.”</p>

PARTE III	
Estrutura Orgânica do Sistema Fiscal	
PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 7.º – Administração tributária	
<p>Nº 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:</p>	<p>A Lei Orgânica do Ministério das Finanças – DL n.º 158/96, de 3 de Setembro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • criou a Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) que tem por objectivo apoiar a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, no domínio dos sistemas e das tecnologias de informação. • instituiu uma filosofia de coordenação das três componentes da Administração Tributária (DGCI, DGAIEC e DGITA). <p>Sem prejuízo da criação da Administração-Geral Tributária pelo DL n.º 376/99, de 21 de Setembro, como entidade encarregada de assegurar a direcção superior, a coordenação, o controlo e o planeamento estratégico, bem como a gestão das tarefas de interesse comum dos serviços públicos que têm a seu cargo a prossecução das actividades relativas à determinação, cobrança e controlo dos recursos fiscais, e cujo objectivo é dar corpo a este n.º 1.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>foram entretanto tomadas as medidas a seguir enunciadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Conselho dos Directores-Gerais para os Assuntos Fiscais foi criado pelo artigo 26.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças (DL n.º 158/96, de 3 de Setembro). • Em funcionamento regular desde 1997. O Conselho aprova os planos comuns de actividades e decide sobre questões estratégicas de interesses comuns às três direcções-gerais (DGCI, DGAIEC e DGITA).
<p>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;</p>	<p>Funções absorvidas, em termos gerais, pelo Conselho de Directores Gerais. Foi criado na DGITA um Conselho de Coordenação sectorial a extinguir com a criação da Administração-Geral Tributária.</p>
<p>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;</p>	<p>Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA). Medidas concretizadas no DL n.º 51/98, de 11 de Março, que aprovou a Lei Orgânica da DGITA.</p> <p>Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) Medidas concretizadas numa 1ª fase pelo DL n.º 42/97, de 7 de Fevereiro, que alterou o DL n.º 408/93, de 14 de Dezembro (Lei Orgânica da DGCI). Numa 2ª fase pela nova Lei Orgânica da DGCI – DL n.º 366/99, de 18 de Setembro – e pela criação do Fundo de Estabilização Tributária pela Lei Orgânica do Ministério das Finanças (n.º 2 do artigo 24.º) e regulado pelo Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro. Após uma longa negociação relativa a carreiras, foi aprovado um novo estatuto de pessoal da DGCI, que aguarda publicação.</p> <p>Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
	<p>Numa 1ª fase foram tomadas medidas pontuais com vista à resolução de questões relacionadas nomeadamente com a transição dos funcionários das carreiras dos tabacos e com situações de desconformidade existentes em algumas carreiras do quadro de pessoal desta Direcção-Geral.</p> <p>A nova Lei Orgânica da DGAIEC – DL n.º 360/99, de 16 de Setembro – concretizará estas medidas, dando corpo a muitas das conclusões da Comissão de Reforma dos Serviços Aduaneiros.</p>
<p>d) Integração, no quadro da reforma da tributação do património, do processo de informatização da Contribuição Autárquica na DGITA;</p>	<p>Estão a ser concretizadas as propostas do grupo de trabalho criado entre a Secretaria de Estado do Orçamento e a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais para programar a transição do processo de informatização da contribuição autárquica do Instituto de Informática do Ministério das Finanças para a DGITA.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas viabilizadas no plano legislativo pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças e pelas novas leis orgânicas das Direcções-Gerais. • Estão a ser igualmente levadas a cabo várias medidas administrativas destinadas a cumprir estes objectivos.
<p>f) Publicação obrigatória anual dos regulamentos internos e de todas as orientações permanentes necessárias ao esclarecimento dos contribuintes;</p>	<p>Publicação das circulares, ofícios circulares e ofícios circulados em livro (Doutrina Administrativa, publicação do Centro de Estudos Fiscais da DGCI) e na <i>internet</i>. Na DGAIEC prevê-se, para 1999, a publicação do Manual do Valor Aduaneiro, do Manual de Origem das Mercadorias, a actualização do Manual dos Contingentes e Tectos Pautais, a publicação de uma nova edição das notas explicativas do sistema harmonizado. A Pauta Aduaneira ficou, recentemente disponível na Internet e em <i>compact disc</i>.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
g) Prossecução do processo de integração das Tesourarias da Fazenda Pública na Administração Fiscal;	O artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças integrou na DGCI as tesourarias da Fazenda Pública até então dependentes da Direcção-Geral do Tesouro na DGCI. Este processo é aperfeiçoado na nova Lei Orgânica da DGCI.
h) Cisão da Direcção Distrital de Finanças de Lisboa em duas Direcções Distritais (zonas Oeste-Leste);	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 357/98, de 18 de Novembro, extinguiu a Direcção Distrital de Finanças de Lisboa e criou duas novas direcções de finanças em Lisboa (1ª e 2ª). A estrutura desta Direcção é igualmente aplicável à Direcção de Finanças do Porto. • A Portaria n.º 223-A/99, de 31 de Março, definiu as competências territoriais das duas direcções de finanças no distrito de Lisboa.
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;	<p>O diploma que institui a Administração-Geral Tributária prevê a criação dos seguintes órgãos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Superior Tributário, órgão superior da Administração-Geral Tributária, a quem compete definir as políticas públicas tributárias; • Serviço de Auditoria Interna que tem por missão realizar as acções de inspecção e de auditoria de gestão aos serviços da AGT, da DGCI, da DGAIEC e da DGITA; • Centro de Estudos e Apoio às Políticas Tributárias; • Instituto de Formação Tributária, integrando a formação fiscal e aduaneira.
j) Modernização das duas direcções-gerais operativas, com a eventual transformação, a prazo, do departamento de apoio (DGITA) numa entidade de tipo empresarial;	Modernização em curso nos planos organizacional, de recursos humanos, de instalação e dos sistemas de informação. De momento, não se justifica a transformação da DGITA em empresa.
l) Início do processo de certificação de qualidade das diversas entidades componentes da Administração Tributária com prioridade para a DGITA;	Na DGITA o processo de Certificação de Qualidade teve início em 1999, através do despacho n.º 2/99-XIII, do SEAF de 15-02. À DGAIEC foi atribuído um prémio de qualidade em 1996 e decorre um processo de concepção, implementação e de avaliação contínua da Carta de Qualidade.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>m) Ponderação, a prazo, da unificação da Administração Tributária – ou das suas áreas operativas fundamentais – num Instituto Público, a exemplo do IGFSS, sem prejuízo da especificidade das suas componentes;</p>	<p>Com base nas conclusões do grupo de trabalho, presidido pelo Prof. Doutor João Caupers, com a missão de propor modelos para a Administração Tributária, foi aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 24 de Junho de 1999, o diploma de coordenação entre as três vertentes da Administração Tributária, a Administração-Geral Tributária. Publicado em 21 de Setembro (DL n.º 376/99).</p>
<p>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.</p>	<p>Os centros de formação da DGCI e da DGAIEC realizaram cursos de formação em atendimento, prevendo-se ao longo de 1999 a realização de 25 cursos nesta área. Quanto à identificação dos funcionários, neste momento, estão a ser feitos cartões para os funcionários que não tinham (maior parte), os restantes utilizam os seus cartões (que contêm fotografia). Brevemente será implantado, a título experimental, um sistema de senhas nas tesourarias nos dias de maior afluência (dias 20 a 23). Descentralização das competências na fiscalização definidas na nova Lei Orgânica da DGCI como forma administrativa necessária à determinação dos rendimentos reais.</p>
<p>Nº 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.</p>	<p>Criado, no âmbito do Conselho Superior de Finanças, pelo despacho n.º 107/97-XIII do Ministro das Finanças, de 25 de Fevereiro de 1997, que aprovou, também, o respectivo regulamento. Reuniu 5 vezes, ficando a partir daí suspenso por fuga grave de informação; só o decreto-lei que cria a Administração Geral Tributária, estabelecendo o dever de sigilo, possibilita o seu funcionamento futuro com sentido de responsabilidade. Com a criação da Administração Geral Tributária o Conselho Nacional de Fiscalidade transforma-se em órgão consultivo desta entidade.</p>
<p>Nº 3 – Proceder-se-á à simplificação da actividade da Comissão de Normalização Contabilística.</p>	<p>A Comissão de Normalização Contabilística foi integrada pela Lei Orgânica do Ministério das Finanças no Conselho Superior de Finanças, dependendo, por delegação de competências, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. O DL n.º 367/99, de 18 de Setembro, reformulou as regras relativas à organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística.</p>

PARTE IV

Elementos Estruturantes da Ordem Jurídico-Tributária

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 8.º – Garantias e comodidade dos contribuintes	
<p>N.º 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.</p> <p>N.º 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.</p>	<p>A Lei Geral Tributária, o Regime Complementar da Inspeção Tributária, o Regime da fiscalização a pedido, o Defensor do Contribuinte, o processo de informatização dos serviços e uma nova filosofia de acção da Administração Tributária são a base do reforço dos direitos e garantias dos contribuintes.</p> <ul style="list-style-type: none">• Direito de audição prévia consagrado no artigo 60.º da Lei Geral Tributária• Princípio do contraditório previsto no artigo 8.º do Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária – DL n.º 413/98, de 31 de Dezembro• O diálogo com as Associações e entidades representativas dos interesses económicos esteve sempre presente na feitura das principais leis e no processo de concertação social e estão a ser agilizadas novas formas de relacionamento através dos serviços locais de finanças.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>N.º 3 – Neste contexto, serão adoptadas, nomeadamente, as seguintes medidas:</p> <p>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;</p>	<p>O Defensor do Contribuinte foi instituído pelo artigo 27.º do DL n.º 158/96, de 3 de Setembro, e regulamentado pelo DL n.º 205/97, de 12 de Agosto, que definiu o seu Estatuto.</p> <p>Foi nomeado e tomou posse em 13 de Janeiro de 1999 como Defensor do Contribuinte o Juíz Conselheiro Dr. Rodrigues Pardal, recentemente falecido.</p>
<p>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 avaliação e as formas de extinção da relação jurídica tributária;</p>	<p>Ao abrigo da Lei n.º 41/98, de 4 de Agosto, foi aprovado o DL n.º 398/98, de 17 de Dezembro, que aprovou a Lei Geral Tributária, a primeira LGT portuguesa, que enuncia e define os princípios gerais que regem o direito fiscal português e os poderes da administração tributária e garantias dos contribuintes.</p> <p>Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999.</p> <p>A Lei Geral Tributária foi alterada, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 100/99, de 26 de Julho.</p>
<p>c) Simplificação do processo tributário no quadro da reforma da justiça fiscal;</p>	<p>Esta simplificação ocorre em duas fases:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ª fase efectuada pelos Decretos-Lei n.ºs 7/96, de 7 de Fevereiro, 125/96, de 10 de Agosto, e 23/97, de 23 de Janeiro. • 2ª fase – na sequência das conclusões da Comissão de Estudo e Análise da Regulamentação do Processo Fiscal o Orçamento de Estado para 1999 concedeu uma autorização legislativa para alteração do Código do Processo Tributário em conformidade com a Lei Geral Tributária, o Código de Processo Civil e a Constituição da República.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
	<p>O diploma que executou esta autorização legislativa e aprovou o novo Código do Procedimento e Processo Tributário foi aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 18 de Agosto de 1999.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação, através da página da DGCI na Internet, de legislação e normas administrativas relativas a impostos. Esta página, desde Janeiro de 1997, já foi visitada por mais de 435 000 pessoas e encontra-se em 18.º lugar entre as páginas portuguesas mais visitadas. • Publicação de Circulares e Ofícios-circulados na Ciência e Técnica Fiscal, Boletim do Serviço de Administração do IVA e nas revistas <i>Fiscália</i> (recentemente remodelada) e <i>Alfândega</i>.
<p>e) Aprovação de um regulamento relativo aos direitos e deveres dos serviços de inspecção tributária, com subordinação à Lei Geral Tributária.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária foi aprovado pelo DL n.º 413/98, de 31 de Dezembro. • A DGCI levou a cabo adequadas acções de formação interna para pôr em prática a total e imediata aplicação dos seus preceitos que vêm definir os direitos e os deveres dos sujeitos passivos alvo de inspecções.
<p>N.º 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:</p> <p>a) Simplificação das obrigações declarativas e da sua entrega, em particular pelo uso das novas tecnologias da informação, no quadro de uma revisão do sistema declarativo, em que se distinguem as informações relativas às liquidações das informações estatísticas e de controlo;</p>	<p>A criação da DGITA veio potenciar o recurso a novas tecnologias possibilitando em concreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de declarações via Internet de IRS Mod. 1 (Fevereiro de 1998) e Mod. 2 (Abril 1998). Foram recebidas 2 803 Mod.1 em 1997 e 7 037 em 1998 e cerca de 14 000 declarações mod. 3 em 1999. • Transferência electrónica da Mod. 10 via Internet • Entrega da declaração periódica do IVA via Internet (Dezembro de 1998). • Criação da modelo 3 em substituição dos anteriores modelo 1 e modelo 2 que se destina já a declarar os rendimentos do ano de 1998. • Desburocratização de prazos e procedimentos de entrega de IRS, IRC e IVA no Orçamento do Estado para 1999.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>A Repartição de finanças virtual foi criada em 1996 contendo os seguintes serviços:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicações de Apoio ao Contribuinte – disponibilização de sumários do DR; automatização de formulários – tipo para resolução de problemas colocados às Repartição de Finanças. • Adaptações ao Orçamento do Estado para 1999: simulação de IRS (Mod. 1 e 2). • Cálculos da Sisa e da Contribuição Autárquica. • Tabelas de retenção na fonte. <p>Estas aplicações estão disponíveis quer via Internet, quer no sistema INFOCID e em <i>diskette</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulta às questões mais frequentes, organizadas por temas fiscais e palavra-chave, que encaminham de forma directa e imediata os contribuintes para os assuntos que procuram.
<p>c) Generalização da utilização do correio electrónico no contacto dos contribuintes com a administração fiscal;</p>	<p>No <i>site</i> da DGCI na Internet, encontra-se disponível desde 1997, o serviço de Correio Electrónico organizado por área de imposto e que permite um diálogo com os contribuintes.</p>
<p>d) Lançamento do cartão electrónico do contribuinte que permitirá, nomeadamente, visualizar a sua situação como devedor e pagador de impostos e das obrigações declarativas cumpridas e não cumpridas;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 19/97, de 21 de Janeiro, prevê que a atribuição dos números de identificação fiscal às pessoas colectivas e equiparadas passe a ser da competência da DGCI. • O cartão electrónico de contribuinte possibilita o acesso a novos serviços automatizados (por ex: alterações de morada, reemissão de cheques, pedidos de certidão, etc) e às informações individuais residentes nas bases de dados, com maior simplicidade e com maior Segurança, face à tecnologia "<i>chip card</i>" utilizada no cartão. • A Portaria n.º 862/99, de 8 de Outubro, aprovou os modelos de cartão de identificação de contribuinte de pessoa singular e de pessoa colectiva.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>A criação destes quiosques e o seu funcionamento estava dependente da disponibilização do novo cartão de contribuinte com tecnologia "chip". No entanto, algumas das funções referidas na medida programática já estão disponíveis ou planeadas por outros meios, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulta à Situação de Declarações de IR e IVA via Multibanco e <i>Internet</i> (Dezembro de 1997). • Consulta da Conta-Corrente e Reembolsos do IVA via <i>Internet</i> (Dezembro de 1998). • Sistema INFOCID (concluída 1ª fase). • Pagamentos via Multibanco: já estão disponíveis todos os pagamentos de IR (Notificações e Guias) e está em curso o projecto relativo aos pagamentos de autoliquidação do IVA.
<p>f) Desenvolvimento do projecto Visão do contribuinte como sistema de apoio à informação e à acção dos sujeitos passivos de onde conste a integração da informação relevante de cada sujeito passivo, superando-se assim a visão fragmentada por imposto;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O projecto Visão do Contribuinte, concluído em 1997, engloba a informação considerada relevante em sede de IRS, IRC, IVA e Contribuição Autárquica. • Em 1998 foram efectuadas diversas acções de manutenção, nomeadamente para adaptação ao Cadastro Único, para conclusão da inclusão dos dados da Contribuição Autárquica e para introdução de novas funcionalidades.
<p>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.);</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estão disponíveis na <i>Internet</i> vários tipos de requerimentos. • O Livro de reclamações encontra-se disponível tendo-se registado nas repartições de finanças 772 reclamações, valor perfeitamente insignificante face aos níveis de atendimento, ou seja, 15 milhões de contribuintes. • Nas repartições de finanças recentemente inauguradas nas cidades desapareceram os balcões de atendimento. • O processo de identificação dos funcionários encontra-se em curso. • Foram criados serviços fiscais nos Centros de Formalidades de Empresas e na Loja do Cidadão.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>b) Melhoria da difusão e da actualização das estatísticas fiscais e da informação legislativa e administrativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A base de dados de Informação Fiscal para consulta via Internet e RITTA encontra-se disponível desde Dezembro de 1997. • Foram publicados no Boletim da Ciência e Técnica Fiscal as estatísticas dos impostos respeitantes ao período compreendido entre 1989 a 1995, estando já disponíveis as respeitantes a 1996 e 1997. • Estão disponíveis na Internet, na página da DGCI, as estatísticas até 1996. • Foi instituída, pela primeira vez, a divulgação mensal dos resultados das cobranças fiscais, acabando com o secretismo até então reinante.
<p>N.º 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, aprovou o novo Regime de Tesouraria Central do Estado. O documento único de cobrança foi implementado em 1998 com as seguintes possibilidades: <ul style="list-style-type: none"> • DUC – Interfaces Externas (Implementação de trocas de informação entre a DGCI a DGO e a DGT). • DUC – Liquidações não prévias de IR (Tratamento automático das guias de pagamento 41 a 44). • DUC – Pagamentos em Prestações (IR).
<p>PONTO 9.º – Instituições e serviços de justiça tributária</p>	
<p>N.º 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.</p>	<p>A reforma dos serviços de Justiça Tributária deverá ser objecto de acção prioritária na próxima legislatura, uma vez que a melhoria dos serviços a montante traz problemas acrescidos nesta área. No plano legislativo, as medidas de declaração em falhas (ver n.º 3 alínea i), a contagem contínua dos prazos de prescrição para os impostos abolidos (ver n.º 3 i) e a regularização de dívidas criaram condições para uma maior celeridade destes processos mas a concretização destes objectivos implica outras medidas: a Administração-Geral Tributária, o novo Código de Procedimento e Processo Tri-</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
	<p>butário, a integração de pessoal jovem e a informatização dos serviços, nomeadamente a instalação do programa da DGITA sobre execuções fiscais são os primeiros passos já em curso.</p>
<p>N.º 2 – Criação de condições conducentes a um maior recurso à via administrativa, de forma a 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.</p>	<p>Concretizado através de duas medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alteração da composição das comissões de revisão – Artigo 92.º da Lei Geral Tributária. • Audiência prévia dos fiscalizados sobre o relatório da inspecção e efeitos vinculativos do mesmo relatório – Artigos 62.º a 64.º do Regime Complementar da Inspeção Tributária.
<p>N.º 3 – Neste contexto, serão adoptadas, nomeadamente, as seguintes medidas:</p> <p>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;</p>	<p>O novo Código de Procedimento e Processo Tributário foi enviado para a Presidência do Conselho de Ministros no final de Abril de 1999. Durante o mês de Maio foram recebidos contributos de várias entidades e, após análise dos mesmos, elaborou-se uma nova versão do projecto, tendo o diploma sido aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 18 de Agosto de 1999.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por Despacho de 9 de Junho de 1998, o Ministro das Finanças solicitou à DGCI e à DGAIEC um levantamento dos tribunais existentes, sua situação e tipo de instalações assim como de projectos já aprovados ou pendentes para efeitos de alteração dos locais instalados. • O DL n.º 301-A/99, de 15 de Agosto, extinguiu os tribunais fiscais aduaneiros e integrou as suas competências nos actuais tribunais tributários de 1ª instância. • A Lei Geral Tributária prevê a criação de alçadas e o Orçamento do Estado para 1999 prevê uma autorização legislativa que autoriza o Governo a introduzir alçadas nos Tribunais Tributários de 1ª Instância, constando tal medida do Código de Procedimento e Processo Tributário.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 24/98, de 9 Fevereiro, criou a figura do perito independente. • A Lei Geral Tributária no seu artigo 92.º alterou o procedimento de revisão que assenta agora num debate contraditório entre o perito indicado pelo contribuinte e o perito da administração. Criou também uma Comissão Nacional de Revisão (artigo 94.º) com funções relativas à elaboração de listas de peritos independentes e uniformização de critérios técnicos utilizados na determinação por métodos indiciários.
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No uso de poderes delegados foram descentralizadas competências de decisão em muitas e variadas matérias. • As novas leis orgânicas determinam o grau de descentralização face à diversa natureza das matérias tributárias.
<p>e) Maior informatização das repartições de finanças, de forma a 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;</p>	<p>Em preparação um novo sistema informático relativo à justiça tributária. Ver ponto 10.º n.º 1 a).</p>
<p>f) Revisão dos privilégios creditórios do Estado, articulando-os com os da Segurança Social;</p>	<p>Matéria regulamentada no CPPT.</p>
<p>g) Revisão da tabela e regras das custas dos processos tributários, tornando menos oneroso o acesso à justiça;</p>	<p>O DL n.º 29/98, de 11 de Fevereiro, alterou o Regulamento das Custas dos Processos Fiscais e Aduaneiros e a Tabela dos Emolumentos dos Serviços da DGCI, aproximando-o do regime vigente para os Tribunais Comuns e facilitando o acesso à Justiça Tributária.</p>
<p>h) Adopção de medidas de curto prazo que ponham termo à paralisia das execuções fiscais.</p>	<p>Tem-se procedido à instalação de Tribunais em locais geograficamente distintos dos locais em que estão instalados os serviços da Administração Tributária como forma de realçar a independência dos Tribunais.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>d) Adopção de medidas de curto prazo que ponham termo à paralisia das execuções fiscais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 30/98, de 11 de Fevereiro, que declarou em falhas as dívidas de pequeno valor a cobrar em processos de execução fiscal, à excepção das provenientes de impostos municipais. O número de processos declarados em falhas ao abrigo deste diploma rondou os 550 434. • O artigo 5.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária e o artigo 53.º, n.º 2 do Orçamento do Estado para 1999, prevê a contagem contínua dos novos prazos de prescrição para os impostos abolidos. • Foi criado o novo sistema de Execuções Fiscais (aplicação informática).
<p>PONTO 10.º – Fraude e evasão fiscais e aduaneiras</p>	
<p>N.º 1 – 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:</p> <p>a) Extensão, alargamento e efectiva implantação da rede informática (RIITA), aos departamentos centrais, locais e regionais da DGCI e da DGAIEC;</p>	<p>Os resultados da luta contra a fraude têm possibilitado não só um elevado nível de arrecadação de receitas, como também sucessivas reduções da carga fiscal na maioria dos impostos.</p> <p>A DGITA concluirá no início do ano 2000 o projecto de uma “datawarehouse” que permitirá cruzar informações de diversas fontes. Em poucos segundos, a fiscalização poderá detectar os contribuintes faltosos em sede de IRS, IVA, IRC, IEC’s.</p> <p>A Rede RITTA foi alargada às Alfândegas e Tesourarias.</p> <p>No início de Setembro de 1999, encontram-se informatizadas 262 repartições de finanças, 8 serviços de Apoio ao Contribuinte, 20 Direcções de Finanças, 11 Serviços Centrais da DGCI, 103 Tesourarias da Fazenda Pública, 36 Serviços Aduaneiros e 18 Instâncias Aduaneiras. Salienta-se que, em 1995, se encontravam informatizados apenas 30 serviços e que nos anos de 1994 e 1995 foram gastos 4 MC enquanto na legislatura se investiu cerca de 15 milhões de contos. Em 1998 foram também implementadas novas funcionalidades no sistema <i>Help-Desk</i> (gestão centralizada da rede).</p> <p>Prevê-se a informatização total dos serviços até meados do ano 2000.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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);</p>	<p>O pagamento de retenções na fonte e de pagamentos por conta via Multibanco estão disponíveis desde 1997.</p> <p>O Sistema de Execuções Fiscais (SEF) foi apresentado no dia 17 de Junho de 1999 no 2.º Bairro Fiscal de Lisboa. Este novo instrumento informático tem como principal objectivo potenciar a introdução de novas metodologias de acção que aumentam os índices de eficácia na gestão e controlo dos processos de execução fiscal. As modernas técnicas de comunicação utilizadas vão permitir efectuar a instauração automática dos processos de execução fiscal com a respectiva emissão do título executivo em cada repartição de finanças e subsequente emissão de toda a documentação processual.</p> <p>O Sistema Local de Cobrança (SLC) foi apresentado publicamente no dia 30 de Outubro de 1998, na 8ª Tesouraria da Fazenda Pública de Lisboa, constituindo a primeira Tesouraria a dispor de tal sistema e que será sucessivamente alargado às restantes 372 Tesourarias do País. O SLC foi desenvolvido com o objectivo de solucionar as necessidades operacionais das Tesourarias da Fazenda Pública tornando possível a automatização de mecanismos de cobrança e de todos os procedimentos que lhe estão associados. Prevê-se o funcionamento do sistema em todas as Tesourarias até meados do ano 2000.</p>
<p>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;</p>	<p>Encontra-se em elaboração um projecto de protocolo a celebrar entre a DGCI e a IGF tendo em vista o exercício coerente e articulado do controlo financeiro da administração e das receitas tributárias bem como a melhoria da eficácia global do respectivo sistema.</p> <p>Projectos desenvolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detecção de declarações em falta. • Acompanhamento Permanente de Contribuintes. • Detecção de perfis de risco.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastro Único. Este novo sistema encontra-se implementado em 100 repartições de finanças, 1 Serviço de Atendimento e 2 Lojas do Cidadão. No que respeita ao número de identificação de pessoa singular permite a atribuição imediata do número de identificação fiscal, o que significa a eliminação da necessidade de atribuição de número provisório. Por outro lado, permite a emissão do cartão electrónico de contribuinte. • Sistema VIES. Projecto concluído e em produção, verificando-se a execução de tarefas de manutenção • Infraestrutura Comunitária CCN/CSI. Nova plataforma comunitária de comunicação para a qual se irá verificar a migração do sistema VIES. Está em fase de instalação de equipamento e <i>software</i>.
<p>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;</p>	<p>A Assembleia da República aprovou, com a oposição do Governo, um diploma – Lei n.º 27/98, de 3 de Junho - que possibilitou a inscrição de pessoas sem as habilitações exigidas nos actuais estatutos. A ATOC elaborou, na utilização dos seus poderes de autoregulação profissional, um regulamento de aplicação daquela lei. Na sequência do acto eleitoral e posse da nova direcção foi, apresentada proposta de lei que cria a Câmara dos TOCS e aprova os seus estatutos – Lei n.º 126/99, de 20 de Agosto. O Decreto-Lei que executa esta autorização legislativa foi aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 9 de Setembro de 1999. Procedeu-se igualmente à reestruturação da profissão dos revisores oficiais de contas: a Lei n.º 125/99, de 20 de Agosto, autorizou o Governo a rever o regime jurídico dos revisores oficiais de contas, tendo o respectivo diploma de execução sido aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 9 de Setembro de 1999. A Lei n.º 132/99, de 28 de Agosto, autorizou o Governo a aprovar o estatuto dos despachantes oficiais e o diploma que executa esta autorização foi aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 16 de Setembro de 1999.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>Encontra-se em desenvolvimento um projecto para detectar contribuintes que não entregaram declarações de rendimentos face a cumprimento de anos anteriores.</p>
<p>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;</p>	<p>O Orçamento do Estado para 1999 revo-gou o artigo 58.º do CIRS – dispensa da apresentação de declaração – com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 1999, como forma de luta contra a evasão fiscal e de controlo estatístico, sem prejuízo de ser criada uma declaração de rendimentos simplificada para os casos até agora abrangidos por aquela dispensa.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A circular n.º X2/96, da DSIRS, de 19 de Abril de 1996 exige o preenchimento de uma requisição na repartição de Finanças do domicílio. • Os recibos verdes foram alterados pela Portaria n.º 488/97, de 15 de Julho, para possibilitar melhor controlo. • O Orçamento do Estado para 1999 inclui uma norma que permite aos titulares de rendimentos provenientes de uma única entidade optarem pela tributação de acordo com as regras estabelecidas para a categoria A o que permite uma certa moralização do uso de recibos verdes. • O Grupo de Trabalho que estuda o desenho dos modelos declarativos tem como preocupação, nesta matéria, a elaboração do mapa recapitulativo dos recibos verdes e a possibilidade de pré-impressão dos dados dos contribuintes que devam deles constar.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
i) Melhoria do controlo dos pagamentos efectuados a não-residentes;	Foram criados os modelos 130 e anexo J para o IRS e modelo 42 para o IRC, por forma a controlar os pagamentos feitos a não residentes e os rendimentos obtidos fora do território nacional, com vista, através do cruzamento de informações, garantir o cumprimento das Convenções em matéria de assistência mútua.
j) Introdução progressiva dos inventários permanentes de stocks;	<ul style="list-style-type: none"> • O Orçamento do Estado para 1998 aditou o artigo 49-C ao Estatuto dos Benefícios Fiscais " Utilização de inventário permanente de existências " para incentivar esse tipo de comportamento. • O Decreto-Lei n.º 44/99, de 12 de Fevereiro, estabelece a obrigatoriedade, para determinado grupo de contribuintes, da adoção do sistema de inventário permanente e da elaboração da demonstração dos resultados por funções e define os elementos básicos da listagem do inventário físico.
l) Reforço do controlo dos entrepostos fiscais;	<ul style="list-style-type: none"> • A Lei n.º 11/99, de 15 de Março, que autorizou o Governo a rever o quadro legal do imposto sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas bem como o Decreto-Lei que a executa – Decreto-Lei n.º 300/99, de 5 de Agosto, – prevêem um muito mais apertado controlo de entrepostos quer quanto à sua autorização quer na actividade. • O controlo dos entrepostos fiscais consta igualmente do programa da fiscalização em curso.
m) Acompanhamento da aplicação das regras de subcapitalização;	O regime de subcapitalização foi instituído pelo DL n.º 5/96, de 29 de Janeiro, cabendo ao Centro de Estudos Fiscais o acompanhamento da sua aplicação.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>n) Melhoria do controlo dos reembolsos em IRS, IRC, IVA e ISP e das restituições às exportações;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 20/97, de 21 de Janeiro, alargou a possibilidade de os créditos fiscais serem compensados com créditos por dívida da mesma natureza ou de natureza diferente. • Em curso acções no quadro da inspecção fiscal e aduaneira e da UCLEFA. • Foram alteradas as regras da classificação de reembolso do IVA de acordo com o novo regime, tendo o respectivo projecto sido concluído em Janeiro de 1998. • Relativamente ao ISP, após terem sido concluídos os trabalhos de campo que envolveram as várias entidades intervenientes: Brigada Fiscal da GNR, Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura, Docapesca, Instituto Hidráulica Engenharia Rural e Ambiente, SIBS e empresas petrolíferas, o projecto, após uma fase experimental no último trimestre de 1997, encontra-se definitivamente implantado.
<p>o) Melhoria do controlo do trânsito e circulação de mercadorias, em particular do intracomunitário;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O DL n.º 25/97, de 23 de Janeiro, alterou o DL n.º 45/89, de 11 de Fevereiro, que estabelece normas sobre os documentos que devem acompanhar as mercadorias em circulação. • A UCLEFA está a proceder ao levantamento da legislação relativa a controlo de circulação, com vista à sua harmonização.
<p>p) Análise das experiências europeias de declaração do património;</p>	<p>Ver ponto 18.º</p>
<p>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";</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Está pronto o conjunto de rácios elaborado para o IRC que servem de indicadores para a fiscalização e poderão servir para a determinação indirecta da matéria colectável. • O processo de consulta a empresas de consultadoria fiscal, agregando universidades, com vista à aplicação de métodos técnico-científicos previstos na Lei Geral Tributária está concluído, tendo já sido adjudicado este trabalho. <p>Outros projectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rácios e indicadores de Anomalias de IVA – Projecto que consiste na reformulação das componentes já em produção, com a definição e a implementação de novos rácios de IVA. • Rácios de IRS – Projecto planeado para 1999. • Indicadores para a fiscalização.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
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;	O projecto "Controlo de Aderentes ao DL n.º 124/96" encontra-se em curso, estando já implementadas algumas componentes, a saber: Gestão de Pagamentos; Gestão de Anulações; Conta-Corrente de Aderentes; Estatísticas de Acompanhamento Central; Informação para Contabilização, Incumprimentos e Exclusões, Correção de Valores; Interfaces com a cobrança do IR; Integração de nova dívida no Plano de Pagamentos, Alteração da dívida integrada no Plano de pagamentos. Uma Comissão <i>ad hoc</i> acompanha o cumprimento do plano por parte dos clubes de futebol.
s) Revisão dos protocolos com a banca e com os CTT, de forma a garantir uma cobrança mais rápida, segura e eficaz;	Foram revistos protocolos com a banca e com os CTT.
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;	A Unidade de Coordenação da Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal e Aduaneira -UCLEFA- foi criada pelo artigo 25.º do DL n.º 158/96, de 3 de Setembro, e regulamentada pelo DL n.º 321/97, de 26 de Novembro, A Comissão Executiva da UCLEFA teve a sua primeira reunião em 4 de Março de 1998 e encontra-se instalada no Ministério das Finanças, possuindo um Plano de actividades.
tt) 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;	Trabalhos em curso no quadro da UCLEFA e dos serviços das Direcções-Gerais.
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);	Encontra-se em curso no âmbito da DGCI uma campanha de sensibilização para a necessidade do pagamento de impostos e de solicitar factura ou recibo.
x) Desenvolvimento, nos termos do artigo 35.º da Constituição, de fluxos de informação entre os subsistemas inspectivos tributários 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.	A Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, Lei da Protecção de Dados Pessoais permite, no seu artigo 9.º, a interconexão de dados pessoais , a estabelecer mediante a realização de protocolos.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>PONTO 11.º – Infrações fiscais aduaneiras e não aduaneiras</p>	
<p>N.º 1 – Adequação efectiva do sistema de 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.</p>	<p>Na sequência de estudos desenvolvidos por grupos de trabalho incumbidos da unificação dos regimes contemplados no Regime Jurídico das Infrações Fiscais Aduaneiras e no Regime das Infrações fiscais não Aduaneiras, tendo em conta as propostas da presente Resolução, foi elaborado um anteprojecto do Regime Jurídico das Infrações Tributárias decorrente da autorização legislativa constante do Orçamento de Estado para 1999, cujo teor se transcreve:</p>
<p>N.º 2 – Harmonização dos sistemas sancionatórios contemplados no regime Jurídico das Infrações Fiscais Aduaneiras e no Regime Jurídico das Infrações 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:</p> <p>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;</p>	<p>“Artigo 52.º Infrações Fiscais 1 – Fica o Governo autorizado a rever os regimes jurídicos das infracções fiscais aduaneiras e não aduaneiras, no sentido de:</p> <p>a) Proceder à sua uniformização e unificação;</p> <p>b) Resolver os casos de concursos de normas entre a legislação penal comum e a legislação penal fiscal e aduaneira através da integração dos principais tipos de crimes fiscais na primeira, com a descrição típica dos elementos diferenciadores ou especificadores;</p> <p>c) Reforçar a protecção do bem jurídico que baseia o dever fundamental de cumprir as obrigações fiscais e aduaneiras através da diferenciação da tutela penal dos impostos em função do seu âmbito subjectivo de incidência;</p> <p>d) Actualizar os regimes vigentes, adequando-os à lei geral tributária, às revisões do Código de Processo Penal, ao Estatuto do Ministério Público e ao Código Aduaneiro Comunitário”.</p>
<p>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;</p>	
<p>c) Distinção das entidades que intervêm na fase de acusação das que intervêm na fase de decisão;</p>	<p>O referido anteprojecto vai além da autorização legislativa, pelo que transita para a próxima legislatura.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p><i>d)</i> 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.</p>	
PONTO 12.º – Incentivos fiscais	
<p>N.º 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:</p> <p><i>a)</i> Definição criteriosa dos objectivos económicos e sociais a prosseguir ou a incentivar e sua hierarquização;</p> <p><i>b)</i> Selecção da modalidade técnica a utilizar, de forma que os incentivos obedecam a critérios de generalidade, subsidiariedade, equidade e transparência, não existam duplicações, não constituam vantagens desproporcionadas em face dos objectivos visados ou entorse aos princípios gerais de tributação;</p> <p><i>c)</i> Garantia de inexistência de discriminação fiscal para além daquela que decorre do próprio incentivo fiscal;</p> <p><i>d)</i> Estabelecimento de um horizonte temporal definido;</p> <p><i>e)</i> Transparência;</p> <p><i>f)</i> Salvaguarda dos direitos adquiridos e, em muitos casos, opção pelo gradualismo.</p>	<p>Na sequência do relatório apresentado, em Dezembro de 1998, pelo Grupo de Trabalho para a Reavaliação dos Benefícios Fiscais, o qual foi publicado pelo Ministério das Finanças nos Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, deverá proceder-se à revisão dos benefícios fiscais.</p> <p>Estes princípios encontram-se concretizados no artigo 14.º da Lei Geral Tributária, com o seguinte teor:</p> <p style="text-align: center;">“Artigo 14.º Benefícios Fiscais</p> <p>1. Sem prejuízo dos direitos adquiridos as normas que prevêm benefícios fiscais vigoram durante um período de cinco anos, se não tiverem previsto outro, salvo quando, por natureza, os benefícios fiscais tiverem carácter estrutural.</p> <p>2. A atribuição de benefícios fiscais ou outras vantagens de natureza social concedidas em função dos rendimentos do beneficiário ou do seu agregado familiar depende, nos termos da lei, do conhecimento da situação tributária global do interessado.</p> <p>3. A criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal</p> <p>4. Os titulares de benefícios fiscais de qualquer natureza são sempre obrigados a revelar ou a autorizar a revelação à administração Tributária dos pressupostos da sua concessão, ou a cumprir outras obrigações previstas na lei, sob pena de os referidos benefícios ficarem sem efeito”.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>N.º 2 – São considerados objectivos económicos e sociais prioritários os que visem:</p> <p><i>a)</i> Promover o investimento produtivo, a capitalização e 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 estrangeiros 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;</p>	<p>Estes objectivos encontram-se concretizados nos seguintes diplomas:</p> <p>Investigação e Desenvolvimento (I & D) O DL n.º 292/97, de 22 de Outubro, criou benefícios fiscais para os sujeitos passivos que realizem despesas com investigação e desenvolvimento. Este regime foi prorrogado no Orçamento de Estado para 1998, relativamente às despesas efectuadas nos exercícios de 1998, 1999 e 2000.</p> <p>Criação de novos postos de trabalho O Orçamento de Estado para 1999 prevê no n.º 5 do seu artigo 45.º que estão isentas de IRC, nos exercícios de 1999, 2000 e 2001, as microempresas criadas após 1 de Janeiro de 1999, das quais resulte a criação líquida de postos de trabalho.</p> <p>Internacionalização da economia portuguesa O Orçamento do Estado para 1999 alterou e reformulou o artigo 49-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais continuando a prever-se dois tipos de regimes de incentivos: o relativo aos grandes projectos de investimento e o relativo aos projectos de internacionalização. Os respectivos diplomas regulamentares foram publicados (Decretos-Leis n.ºs 401/99, de 14 de Outubro e 409/99, de 15 de Outubro).</p> <p>Aquisição de empresas em situação económica difícil O regime de incentivos à aquisição de empresas instituído pelo DL n.º 14/98, de 28 de Janeiro, passa a aplicar-se, por força do previsto no artigo 47.º do Orçamento de Estado para 1999, aos processos aprovados pelo IAPMEI no âmbito do Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial.</p>
<p><i>b)</i> Promover temporariamente, através de um regime extraordinário, o autofinanciamento, o reforço de capitais próprios e o investimento produtivo das pequenas e médias empresas;</p>	<p>O DL n.º 42/98, de 3 de Março, criou um sistema de incentivos fiscais para as empresas cujo volume de negócios não ultrapasse 600 mil contos tendo em vista o autofinanciamento, o reforço de capitais próprios e o fomento do investimento produtivo.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>Do Orçamento de Estado para 1999 consta uma autorização legislativa para estabelecer um regime de crédito fiscal ao investimento para protecção ambiental, nos domínios dos efluentes, da poluição atmosférica e resíduos sólidos, cujo diploma de aplicação foi aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 16 de Setembro de 1999.</p>
<p>d) Preservar o património cultural e estimular o desenvolvimento da actividade cultural;</p>	<p>O Estatuto do Mecenato, aprovado pelo DL n.º 74/99, criou um novo incentivo que consiste na possibilidade de serem consideradas aceites fiscalmente as importâncias suportadas com a aquisição de obras de arte que venham a ser doadas ao estado Português. A Assembleia da República inviabilizou um projecto relativo à preservação do património cultural.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nos Orçamentos do Estado para 1996, 1997 e 1998 actualizaram-se sempre em valor superior à inflação o valor dos abatimentos relativos a contas poupança-habitação e dos juros e amortizações de dívidas contraídas para aquisição de habitação, bem como dos valores sobre que incide o imposto municipal de sisa. No Orçamento do Estado para 1996 introduziu-se a possibilidade de o saldo da conta poupança-habitação ser mobilizado para amortização de empréstimo. • No Orçamento do Estado para 1999 os abatimentos referidos foram transformados em deduções à colecta • O diploma que reduziu a taxa do IVA para 5% em relação às empreitadas realizadas no âmbito do RECRIA foi aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 1999.
<p>f) Reforçar a coesão económica e social, com definição de medidas de apoio a regiões mais desfavorecidas;</p>	<p>O artigo 46.º do Orçamento do Estado para 1999 previa um conjunto de incentivos em sede de IRC, imposto municipal de sisa e imposto do selo para as microempresas que exerçam a sua actividade em zonas do interior. Razões de índole técnica inviabilizaram a sua concretização.</p>
<p>g) Reforçar a acção social e solidária;</p>	<p>Ver mecenato social</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>b) Criar condições para o desenvolvimento o 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.</p>	<p>O DL 229/98, de 22 de Julho, criou o Fundo de Contra Garantia Mútuo (FCGM), contribuindo para a necessária solvabilidade do sistema e para o seu desenvolvimento equilibrado.</p>
<p>N.º 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.</p>	<p>Princípio subjacente na apreciação e concessão de benefícios fiscais.</p>
<p>PONTO 13.º – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares</p>	
<p>N.º 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.</p>	<p>Criada, no âmbito do Conselho Superior de Finanças, a Comissão para a Revisão do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (despacho Ministro das Finanças de 9 de Janeiro de 1998 publicado DR II S de 98-01-23) cujas tarefas essenciais foram definidas no sentido da: progressiva transformação dos abatimentos e dos benefícios fiscais em deduções à colecta, reformulação dos escalões e das taxas, redefinição de algumas categorias de rendimentos, reanálise da natureza de alguns abatimentos e benefícios fiscais, análise da tributação separada em opção à tributação conjunta do agregado, reformulação do processo declarativo. O relatório e proposta final foram apresentados em 1998, tendo sido publicados pelo Ministério das Finanças igualmente em 1998, e influenciaram muitas das propostas contidas no Orçamento do Estado para 1999.</p>
<p>N.º 2 – Neste contexto, estudar-se-ão e desenvolver-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações:</p> <p>a) Reformulação da norma de incidência dos rendimentos de capitais através da criação de um conceito geral mais abrangente;</p>	<p>Em análise (ver Ponto 14 n.º 1) Até hoje não foi encontrada solução técnica satisfatória para esta questão.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>O DL n.º 25/98, de 10 de Fevereiro alterou os artigos 9.º, n.º 2, g) e 10.º do CIRS no sentido do alargamento do âmbito de incidência da categoria F aos rendimentos derivados da constituição temporária de direitos reais menores sobre imóveis. No caso das despesas de conservação de prédios a Comissão de Desenvolvimento da Reforma Fiscal apontava a hipótese de se ponderar a possibilidade da sua comunicabilidade a outros rendimentos, atendendo à excepcionalidade de tais despesas, normalmente elevadas. A Comissão do IRS propôs alternativas a carecer de reflexão e decisão política.</p>
<p>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;</p>	<p>Em análise (Ponto 14, n.º 1).</p>
<p>d) Reformulação das regras de tributação das mais-valias no Código do IRS;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Comissão de Revisão do IRS propôs a alteração, designadamente no sentido da necessidade da sua reformulação em razão do tratamento benevolente que têm tido estes ganhos. • O Orçamento do Estado para 1999 dá um passo no sentido de um maior controlo desta medida (obrigatoriedade de declaração por parte dos sujeitos passivos da alienação onerosa das acções, ainda que excluídas de tributação e alteração ao nível do apuramento das mais-valias de valores mobiliários).
<p>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;</p>	<p>Em análise (Ponto 14, n.º 1).</p>
<p>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;</p>	<p>O pagamento especial por conta apenas foi introduzido quanto ao IRC (ver ponto 14). A questão pôr-se-á agora a nível de aplicação de rácios ou de aplicação de tributação simplificada.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
g) Ponderação da introdução de um regime simplificado de tributação para as pequenas actividades económicas, em particular de base familiar;	Em análise (Ponto 14, n.º 1).
b) 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;	O Orçamento do Estado para 1999 introduziu uma norma no sentido de os sujeitos passivos da categoria B, que auferem rendimentos por serviços prestados a uma única entidade poderem optar pela tributação de acordo com as regras estabelecidas para a categoria A (n.º 10 do artigo 26.º do CIRS).
d) Harmonização do regime de acções e quotas condicionada pelo registo de acções;	Em análise (Ponto 14, n.º 1).
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;	<ul style="list-style-type: none"> • No Orçamento do Estado para 1998 os novos benefícios fiscais – montantes dispendidos com a aquisição de computadores e despesas com aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário – revestiram a forma de deduções à colecta. • No Orçamento do Estado para 1999 os abatimentos à matéria colectável foram transformados em deduções à colecta, medida de grande alcance social, político e técnico.
h) 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;	Nos Orçamentos de Estado para 1996, 1997, 1998 e 1999 a dedução específica da categoria A foi actualizada sempre em percentagem superior à inflação esperada – 5,68; 4,09, 3,68 e 4,81, respectivamente, com um custo fiscal total de 71 MC. No Orçamento do Estado para 1999 a estrutura da dedução específica foi alterada e introduziu-se uma majoração desta dedução, até 75% de 12 vezes o salário mínimo mais elevado, no caso de encargos com quotas de ordens profissionais e importâncias referentes a despesas de formação. A actualização dos escalões foi sempre feita de forma diferenciada e em valor superior à inflação.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>m) Redução progressiva do número de taxas liberatórias e aproximação das taxas, nos casos em que tal se justifique;</p>	<p>Em análise (Ponto 14, n.º 1).</p>
<p>n) 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;</p>	<p>O relatório sobre a reformulação do número de escalões e taxas foi apresentado na Assembleia da República em Dezembro de 1997. A Comissão de Revisão do IRS procedeu a estudos sobre a revisão dos escalões a que correspondem as actuais taxas de tributação previstas no art.º 71.º do CIRS, com o objectivo de eliminar distorções essencialmente decorrentes do actual escalonamento dos agregados e de conciliar uma redistribuição mais equitativa da carga tributária com os actuais níveis de receita fiscal.</p> <p>O Orçamento do Estado para 1999 alterou a tabela do artigo 71.º do CIRS criando um 1.º e novo escalão (até 700 contos) a que se aplica a taxa de 14% e alterou a estrutura dos escalões.</p>
<p>o) Criação de condições administrativas e legislativas para efectivação da tributação das remunerações acessórias;</p>	<p>As dificuldades prendem-se com o controlo da percepção e declaração destes rendimentos, com o estabelecimento de critérios exequíveis para a determinação da sua equivalência em expressão pecuniária directa e com o mecanismo de retenção na fonte.</p> <p>A Comissão de Revisão do IRS propôs a inclusão expressa no elenco das vantagens acessórias tributáveis, uma série de “fringe benefits” muito vulgares, prevendo a exclusão de alguns tipos (acções de formação profissional dos trabalhadores, benefício proporcional à fruição de utilidades sociais e benefícios não expressamente tributados de valor diminuto). Em análise.</p>
<p>p) Aprofundamento do processo de simplificação e celeridade dos reembolsos;</p>	<p>Os reembolsos de IRS têm aumentado anualmente e conhecido, igualmente, um processamento mais célere, rápido e seguro; em 1994 foram emitidos 69.721 reembolsos no valor de 9.310 MC e em 1997 foram emitidos 288 638 no valor de 41.216 MC, na modalidade de transferência para a conta bancária do contribuinte.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>q) 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;</p>	<p>Foi aprovada recente Lei no Parlamento que consagra as uniões de facto para efeitos fiscais.</p>
<p>r) Eventual tributação dos rendimentos provenientes de actividades ilícitas e dos acréscimos patrimoniais injustificados</p>	<p>O artigo 10.º da Lei Geral Tributária prevê a tributação de rendimentos de actos ilícitos.</p>
<p>PONTO 14.º – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas</p>	
<p>N.º 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.</p>	<p>Estas medidas têm vindo a ser tomadas no quadro dos Orçamentos do Estado. A Comissão para a Revisão do IRC, presidida pelo Prof. Rogério Fernandes Ferreira, tomou posse dia 11 de Agosto. O principal objectivo desta Comissão será a unificação, num único diploma, dos impostos sobre o rendimento. As medidas propostas nesta Resolução e ainda não consagradas serão objecto de análise por parte dessa Comissão.</p>
<p>N.º 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:</p> <p>a) Clarificação do conceito de estabelecimento estável;</p>	<p>Em análise.</p>
<p>b) Eventual alargamento da tributação na fonte dos não residentes sem estabelecimento estável;</p>	<p>O DL n.º 25/98, de 10 de Fevereiro, alterou o CIRS e procedeu a uma primeira harmonização do CIRS e CIRC, quanto à tributação de não residentes, relativamente aos critérios de definição da localização da parte ou origem dos rendimentos e às taxas aplicáveis.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
c) Neutralidade e redução da dupla tributação;	O Orçamento do Estado para 1999, alterou o artigo 73.º do CIRC, por forma a possibilitar a utilização do crédito de imposto por dupla tributação internacional nos casos em que, no exercício os rendimentos obtidos no estrangeiro sejam incluídos na base tributável, haja insuficiência de colecta. Igual objectivo é também alcançado pelo desenvolvimento das convenções de 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;	O Orçamento do Estado para 1999 alterou o artigo 41.º do CIRC no sentido da não aceitação como custos das despesas com ajudas de custo e de compensação pela deslocação em viatura própria do trabalhador, ao serviço da entidade patronal, não facturadas a clientes, escrituradas a qualquer título, na proporção de 20%, excepto na parte em que haja lugar a tributação em sede de IRS, na esfera do respectivo beneficiário.
e) Introdução de uma colecta mínima;	O DL n.º 44/98, de 3 de Março, criou um novo tipo de pagamento especial por conta aplicável apenas aos sujeitos passivos do IRC, em vez da colecta mínima.
f) Alteração do regime fiscal do reinvestimento dos valores de realização;	O regime fiscal de reinvestimento dos valores de realização previsto no artigo 44.º do CIRC, foi alterado pelo Orçamento do Estado para 1997.
g) Adaptação de período de caducidade da liquidação dos impostos com o do prazo do reporte de prejuízos;	Esta adaptação foi feita pela Lei Geral Tributária cujo artigo 45.º regula o prazo de caducidade do direito à liquidação dos impostos.
h) Precisão do conceito de relações especiais e explicitação dos métodos adequados à determinação do preço de plena concorrência;	O Orçamento do Estado para 1999 alterou o artigo 59.º do CIRC precisando o conceito de sociedade dominante para efeitos de tributação pelo lucro consolidado.
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;	O DL n.º 44/98, de 3 de Março, reduziu a taxa do IRC em 2 pontos percentuais o que representou um custo fiscal superior a 45 MC.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
j) Revisão dos regimes das provisões;	Foi criado um grupo de trabalho para estudar o regime das provisões do sector financeiro, o qual apresentou um relatório que está a ser analisado.
l) Diminuição progressiva da fiscalidade das pequenas empresas não integradas em grupos económicos ou situadas em zonas geográficas mais desfavorecidas;	O artigo 45.º do Orçamento do Estado para 1999 estabelece que a taxa de IRC a aplicar às microempresas é reduzida a 20% nos exercícios de 1999, 2000 e 2001.
m) Actualização do regime das amortizações e reintegrações;	O DL n.º 31/98, de 11 de Fevereiro, permitiu a reavaliação do activo imobilizado .
n) Análise da questão da constituição de provisões para garantia de pagamento de salários;	Em análise.
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;	O DL n.º 21/97, de 21 de Janeiro, alterou os artigos 31.º e 34.º e aditou o artigo 36.º-A ao CIRC, definiu um tratamento fiscal especial para os encargos a suportar por empresas mineiras relativos à recuperação ambiental, paisagística de terrenos após a cessação da exploração.
r) Harmonização fiscal dos regimes de mecenato.	O DL n.º 74/99, de 16 de Março, aprovou o Estatuto do Mecenato onde se define o regime dos incentivos fiscais no âmbito do mecenato social ambiental, cultural, científico ou tecnológico e desportivo.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>PONTO 15.º – Imposto sobre o valor acrescentado</p>	
<p>N.º 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 6ª 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.</p>	<p>Harmonização comunitária As alterações ditadas pela harmonização comunitária, nomeadamente no que concerne à adopção do sistema comum do IVA e a aproximação de taxas estão dependentes da evolução dos trabalhos em curso na Comissão. Foram transpostas as directivas de simplificação do regime transitório do IVA, dos bens em segunda mão e do ouro (D.L. n.º 362/99; de 16 de Setembro). Reforço da cooperação administrativa O Governo tem apoiado o reforço de poderes do Comité do IVA. Houve um incremento de acções de cooperação, designadamente a nível do controlo das transacções intracomunitárias e dos controlos multilaterais. Está em discussão um projecto de directiva para alargar aos impostos directos a assistência mútua em matéria de cobrança de créditos.</p>
<p>N.º 2 – Neste contexto, estudar-se-ão e desenvolver-se-ão, nomeadamente, as seguintes medidas e orientações:</p> <p><i>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;</i></p>	<p>Criação da taxa intermédia de 12% pelo DL n.º 91/96, de 12 de Julho, e reenquadramento de bens tributados a 17%, quer na taxa intermédia de 12% quer na taxa reduzida de 5%.</p> <p>Direito à dedução O Orçamento do Estado para 1999, ao dar nova redacção ao artigo 19.º do CIVA, procedeu a alterações no âmbito do direito à dedução.</p> <p>Alargamento da base tributável Pelo DL n.º 257-A/96, de 31 de Dezembro, foi aprovado o regime especial de tributação dos pequenos contribuintes do IVA, posteriormente suspenso e, por razões políticas, revogado pela Lei n.º 4/98, de 12 de Janeiro, deixando para já, sem solução os problemas dos falsos isentos de IVA e da inadequação do actual regime dos pequenos retalhistas.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
b) Análise das eventuais implicações em sede de IVA da reforma da tributação do património imobiliário;	Foi constituído um grupo de trabalho (Despacho do Ministro das Finanças de 1 de Junho de 1998) para estudar as questões relativas à eventual transformação do imposto de sisa e sua relação com o IVA. As conclusões do relatório apresentado pelo grupo foram analisadas em conjunto com o relatório do grupo de trabalho do património. Esta solução não parece de acolher.
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;	O Decreto-Lei n.º 323/98, de 30 de Outubro, alterou o artigo 23.º do CIVA, dispensando a comunicação prévia da adopção do método de afectação real .
d) Eliminação dos efeitos fiscais sempre que não for obrigatória a inclusão no valor tributável das subvenções recebidas;	As subvenções à agricultura não são tributadas nem incluídas no denominador. Este regime, permitido pela 6.ª Directiva que, na matéria, concede liberdade aos Estados membros, está a ser objecto de estudo pela Comissão tendo em vista a harmonização do tratamento das subvenções nos vários Estados.
e) Continuação, no respeito pelas regras comunitárias, do processo de reforma das listas de IVA;	Prosseguiu o processo de reenquadramento dos bens nas listas de IVA através quer de alterações directas nos Orçamentos do Estado quer em diplomas avulsos, executando autorizações legislativas. Determinados produtos essenciais destinados à alimentação, bem como os que sofrem maior concorrência de Estados-membros foram incluídos na Lista I. O projecto de diploma que executa as autorizações legislativas, em matéria de redução de taxas, constantes do Orçamento de Estado para 1999 foi aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 1999 e recentemente publicado (D.L. 418/99, de 21 de Outubro).
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;	Para o efeito alterou-se, no Orçamento do Estado para 1999, a redacção da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do CIVA.

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>g) Facilitar o reembolso, quanto a prazos e garantias, aos contribuintes cujo histórico demonstre terem actividade há mais do que 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 da alínea f) e g);</p>	<p>Em análise um relatório sobre as várias hipóteses possíveis de forma a encontrar uma solução que permita alterar o Despacho Normativo actualmente em vigor.</p>
<p>b) 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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Com o DL n.º 204/97, de 9 de Agosto, antecipou-se o prazo de entrega previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º do CIVA para o dia 10 do 2.º mês seguinte. O projecto de diploma que executa a autorização legislativa do Orçamento do Estado para 1999 para incluir no regime normal de periodicidade trimestral do IVA os sujeitos passivos com um volume de negócios inferior a 100 000 contos foi aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 26 de Agosto de 1999. Esta medida vai abranger um elevado número de sujeitos passivos que até agora pertenciam ao regime normal mensal e que passarão a ter um prazo mais dilatado para entrega das declarações e para pagamento. • Foram criados regimes excepcionais de exigibilidade de caixa para as obras públicas e para as cooperativas agrícolas.
<p>i) Desenvolvimento de um sistema de envio e tratamento das declarações por meios electrónicos e desmaterialização da facturação e de documentação Contabilística, entre outras.</p>	<p>Já é possível a entrega via <i>Internet</i> das declarações periódicas do IVA bem como do anexo previsto no DL n.º 347/85, de 23 de Agosto. Está em preparação um protocolo com a ATOC que possibilite o envio das declarações dos seus clientes através da <i>Internet</i>. O DL n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, aprovou o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital. O DL n.º 374/99, de 18 de Setembro, estabelece a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>PONTO 16.º – Impostos especiais sobre o consumo</p>	
<p>N.º 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 transferência, à codificação da respectiva legislação.</p>	<p>Criada, pelo despacho n.º 444/98-XIII de 22 de Outubro do Ministro das Finanças, a Comissão para a Codificação dos Impostos Especiais sobre o Consumo, presidida pelo Professor Saldanha Sanches.</p> <p>O decreto-lei que procede à codificação do regime dos impostos especiais de consumo incidentes sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, sobre os produtos petrolíferos e sobre os tabacos manufacturados, executando a autorização legislativa constante do Orçamento do Estado para 1999, foi aprovado, devendo o novo Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo entrar em vigor em 1 de Fevereiro de 2000.</p>
<p>N.º 2 – Neste contexto, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, nomeadamente, as seguintes medidas e orientações:</p> <p>a) Imposto sobre os tabacos manufacturados:</p> <p>i) Estudo e implementação de aplicações informáticas que possibilitem um controlo efectivo das operações de circulação intra-comunitária 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;</p>	<p>Controlo da circulação – encontra-se em fase final o estudo do sistema informático para o controlo da circulação, prevenindo-se para breve o início da sua implementação;</p> <p>Controlo das existências - será tratado em articulação com o projecto anterior;</p> <p>Controlo das estampilhas especiais – já se encontra concluído o estudo.</p>
<p>ii) Tratamento abrangente da questão do controlo das provisões de bordo;</p>	<p>Está em curso o estudo do controlo do fornecimento de mercadorias como provisões de bordo.</p> <p>Entretanto, e especificamente em relação aos tabacos, foram já avançadas algumas medidas provisórias: obrigatoriedade de escrituração de uma conta corrente dos fornecimentos efectuados aos navios, devendo os fornecimentos ser processados na estância aduaneira onde está sediado o entreposto.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
iii) Implementação do novo sistema de controlo de natureza declarativa contabilística do imposto nas fábricas de tabaco;	Um grupo de trabalho nomeado desenvolve os estudos necessários para o efeito.
iv) Aumento das garantias de detenção;	O DL n.º 221/98, de 17 de Julho, melhorou os mecanismos no sentido de ser aumentado não só o valor da garantia de detenção, como também das restantes garantias – de circulação e de pagamento exigíveis no âmbito do regime fiscal dos tabacos.
v) Acompanhamento do novo regime das taxas, que reequilibra a relação entre os elementos específico e ad valorem, em favor do primeiro;	Prevista uma autorização legislativa no Orçamento do Estado para 1998 para aumentar o elemento específico para 4 500\$, tendo em conta a necessidade de harmonizar o mais possível a taxação dos tabacos com a dos restantes produtos sujeitos a impostos especiais de consumo. Apresentado projecto foi decidido pelo Ministro das Finanças não utilizar a referida autorização.
<p>b) Imposto sobre o álcool e sobre as bebidas alcoólicas:</p> <p>î) 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;</p>	<p>O diploma de fusão dos diplomas relativos ao álcool e bebidas alcoólicas – Decreto-Lei n.º 300/99, de 5 de Agosto – prevê requisitos físicos das instalações e requisitos económicos mínimos, ao nível das áreas dos entrepostos fiscais e do volume de negócios, procedendo-se igualmente à elevação dos montantes das garantias para os entrepostos fiscais de armazenagem, em simultâneo com o estabelecimento de montantes mínimos.</p> <p>Estes condicionalismos foram, igualmente, revistos no referido diploma de fusão, nomeadamente, ao prever-se que a autorização dos entrepostos fiscais só poderá ser dada mediante a vistoria prévia das instalações, devendo ainda os sócios, gerentes ou administradores não terem sido condenados nos três anos anteriores ao pedido por prática de crime ou contra-ordenação fiscal e ainda não serem devedores de importâncias relativas a direitos aduaneiros ou IEC.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>iii) Informatização global dos documentos de acompanhamento e das existências em entrepostos fiscais;</p>	<p>O projecto de informatização dos DAA encontra-se já bastante avançado, o qual será complementado numa fase posterior pelo projecto de informatização de existências em entreposto fiscal.</p>
<p>iv) Criação de um cartão de identificação (para o sector das bebidas alcoólicas) de depositário ou operador autorizado;</p>	<p>Este projecto não foi ainda iniciado dado que as medidas constantes do diploma de fusão, implicarão certamente uma redução do número de entrepostos fiscais de armazenagem. Em face disso, a criação neste momento de um cartão que identifique um operador que se encontre registado na DGAIEC, não se revela ainda exequível.</p>
<p>v) Sujeição das destilarias de média e grande dimensão ao regime de fiscalização permanente;</p>	<p>Decorre dos dispositivos legais sobre a fiscalização e controlo dos entrepostos fiscais que os mesmos estão sujeitos ao controlo aduaneiro permanente. Contudo, no tocante à permanência dos serviços aduaneiros nestes entrepostos, a mesma não se verifica em sede de álcool e bebidas alcoólicas. Tal medida deverá ser analisada quando estiver em vigor a fusão dos respectivos diplomas, devendo, contudo, ser equacionada a viabilidade da permanência ou não nos entrepostos fiscais de maior dimensão, independentemente de se tratar de destilarias ou não.</p>
<p>vi) Harmonização progressiva da taxa do imposto sobre o álcool (etílico não vínico), de acordo com as determinações comunitárias;</p>	<p>O DL n.º 324/98, de 30 de Outubro, elevou a taxa aplicável ao álcool etílico até ao limite da taxa aplicável às bebidas espirituosas e introduziu a isenção do imposto sobre o álcool desnaturado destinado a fins terapêuticos e sanitários. Consequentemente, a todo o álcool que não se encontre nestas condições, será aplicada uma taxa que poderá ser equivalente à das bebidas espirituosas, medida esta que se encontra em consonância com as determinações comunitárias da Directiva 92/83/CEE, do Conselho, de 19 de Outubro.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>c) Imposto sobre os produtos petrolíferos:</p> <p>i) Implantação da rede de gasóleo colorido e marcado para a pesca costeira, navegação costeira e navegação marítimo – turística comercial;</p>	<p>Ao abrigo das Portarias n.º 93/97, de 7 de Fevereiro e n.º 248/97, de 14 de Abril, foi implantada esta rede de gasóleo colorido e marcado.</p>
<p>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;</p>	<p>Medida concretizadas pelas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Portarias n.ºs 93/97, de 7 de Fevereiro, n.º 224/97, de 2 de Abril, n.º 234/97, de 4 de Abril. • Portaria n.º 53-A/98, de 4 de Fevereiro, que reduz a taxa do ISP (de 19\$30 para 18\$60 por litro).
<p>iii) Consagração do acesso dos caminhos de ferro ao gasóleo colorido e marcado;</p>	<p>Medida que teve início em 1 de Julho de 1998, por força do estabelecido no artigo 38.º do Orçamento Estado para 1998.</p>
<p>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;</p>	<p>As matéria que dependem do direito nacional foram concretizadas, concedendo Portugal um tratamento fiscal mais favorável aos combustíveis menos poluentes: fuelóleo com baixo teor de enxofre (taxa do ISP de 2\$50 contra 5\$50 do produto mais poluente) gasolinas sem chumbo (taxa do ISP inferior em 5\$10 por litro à da gasolina com chumbo) isenção do ISP para o Gás Carburante auto consumido por transportes públicos e aplicação da taxa mínima comunitária ao produto consumido por viaturas particulares (20\$00 por Kg) e aplicação da taxa zero do ISP aos combustíveis obtidos a partir do tratamento de óleos usados.</p> <p>Em análise a proposta de directiva sobre energia.</p>
<p>d) Imposto automóvel:</p> <p>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;</p>	<p>A proposta de autorização legislativa sobre o regime intercalar do Imposto automóvel foi aprovada em Reunião de Conselho de Ministros de 25 de Junho de 1998 e enviada à Assembleia da República. Não chegou a ser discutida.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p><i>ii)</i> 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.</p>	<p>Em Dezembro de 1997, foi apresentado o relatório sobre os modelos alternativos da tributação automóvel que não foi objecto de discussão pública em sede de Comissão de Economia e Finanças nem objecto de parecer da Concertação Social.</p> <p>O novo modelo de Imposto de Circulação, fundindo o IA e o IMV pressupõe importantes modificações administrativas e informáticas prévias, uma clara distribuição de receita entre Estado Central e autarquias locais e uma gestão comum dos dois impostos, actuais, IA e IMV.</p> <p>Deverá ser precedido de um regime intercalar consolidada com um Código de Imposto Automóvel.</p>
<p>PONTO 17.º – Imposto selo</p>	
<p>N.º 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.</p>	<p>A lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, aprovou o novo Código do Imposto de Selo, abolindo as arcaicas tabela e regulamento até agora em vigor, consagra os princípios e técnicas explicitados nos n.ºs 1 e 2 a) desta resolução.</p> <p>O novo Código diminui drasticamente de 176 para 26 o número de verbas sujeitas a tributação.</p>
<p>N.º 2 – Neste contexto, desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações:</p> <p><i>a)</i> 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;</p>	

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>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;</p>	<p>Medidas concretizadas no artigo 17.º da Tabela Geral do Imposto do Selo anexa ao Código do Imposto do Selo.</p>
<p>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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O artigo 33.º, n.º 4 do Orçamento Estado para 1998 eliminou a partir de 1 de Outubro de 1998, o imposto do selo que incide sobre os recibos ou outros documentos comprovativos de quaisquer remunerações do trabalho dependente. • A abolição sobre operações financeiras não se mostrou a solução adequada, tendo-se optado por uma redução de taxa e por uma reestruturação profunda no novo Código do Imposto do Selo. Note-se ainda que o imposto de selo aparece como forma privilegiada de tributação de operações desmaterializadas cujas potencialidades ganham novo vigor dada a dificuldade de tributar de outro modo certo tipo de rendimentos. • Prevista uma forma mais justa e correcta de tributar a constituição de dívida.
<p>d) Clarificação das regras de incidência em matéria de financiamento das empresas;</p>	<p>Medida consagrada no artigo 6.º, n.º 1, alíneas h) e i) do Código do Imposto do Selo e artigo 17.º da respectiva Tabela.</p>
<p>e) Adequação do imposto às novas regras de registo e notariado;</p>	<p>A matéria conexas foi objecto de grande simplificação agrupando-se numa única verba – verba 15 da TGIS – as sujeições que pela sua relevância se entendeu de manter.</p>
<p>f) Actualização e simplificação da matéria relativa a alfândegas e movimento de mercadorias;</p>	<p>Consagrado na verba 16 da TGIS.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
g) Eliminação da estampilha fiscal como forma de pagamento do imposto de selo no primeiro semestre de 1998.	Previsto no artigo 2.º da Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro.
N.º 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, riquezas e valores não tributados por outra via.	O novo regime previsto no Código do Imposto do Selo consubstancia uma alteração profunda ao nível da filosofia subjacente indo ao encontro destes princípios.
PONTO 18º – Tributação do património	
N.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.	Criada a Comissão de Reforma da Tributação do Património, por despacho Ministro das Finanças, de 4 de Agosto de 1997 (publicado no DR II Série de 18/8/97). A Comissão apresentou em Setembro de 1999 o relatório final e anteprojecto legislativo que serão publicados nos Cadernos CTF n.º 182 (Outubro 1999), para análise e discussão pública. Estão igualmente em preparação medidas de reorganização dos sistemas informático e administrativo.
N.º 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.	
N.º 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;	

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p><i>ii)</i> 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;</p>	<p>Ver Relatório da Comissão de Reforma de Tributação do património.</p>
<p><i>iii)</i> Estudo das alternativas mais racionais de eventual tributação das formas de riqueza conexas com a base tributária da actual sisa;</p>	
<p><i>b)</i> 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:</p>	
<p><i>i)</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;</p>	

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p><i>h)</i> 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;</p>	<p>O imposto sobre doações deverá ser revisto no quadro da reforma da tributação directa (Grupo de Trabalho sobre a verificação do IRS e IRC).</p>
<p><i>c)</i> Clarificação do modelo de tributação por contribuição especial, em articulação com a reforma da tributação do património imobiliário, como instrumento efectivo de equidade;</p>	<p>Foi introduzida no DL n.º 43/98, de 3 de Março uma nova contribuição especial.</p>
<p><i>d)</i> 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;</p>	<p>Proposta constante do relatório e projecto de Imposto automóvel.</p>
<p><i>e)</i> Harmonização progressiva do regime do Impostos de Circulação e Camionagem com a Directiva 93/89/CEE, do Conselho, de 25 de Outubro de 1993;</p>	<p>O DL n.º 89/98, de 6 de Abril, alterou o DL n.º 116/94, de 3 de Maio, que aprova o Regulamento dos Impostos de Circulação e Camionagem. O DL n.º 322/99, de 12 de Agosto, dá continuidade ao processo de harmonização e revê as regras as regras de liquidação e cobrança dos impostos de circulação e camionagem.</p>
<p><i>f)</i> Análise, a partir das experiências de outros Estados membros da União Europeia de um sistema unificado e global de tributação de património.</p>	<p>Matéria analisada pela Comissão de Reforma da Tributação do Património.</p>

PARTE V

Reforma Fiscal e Novas Problemáticas e Desafios

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 19.º – Tributação ambiental e energética	
<p>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.</p>	<p>Questão em análise no plano comunitário (proposta de directiva sobre a tributação de energia).</p> <p>Foi criado por despacho conjunto da Ministra do Ambiente, Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Secretário de Estado da Administração Interna, um Grupo de Trabalho para elaborar uma Resolução do Conselho de Ministros acerca do grupo AUTO OIL II.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 20.º – Sociedade de informação	
N.º 1 – Implementação das novas tecnologias da comunicação nos sistemas tributários, com a conseqüente desmaterialização das transacções de bens e das prestações de serviços.	Medidas já realizadas ou em curso.
N.º 2 – Neste contexto desenvolver-se-ão e estudar-se-ão, designadamente, as seguintes medidas e orientações: <i>a)</i> Disponibilização de métodos de recolha de informação fiscal pela via electrónica em igualdade com outros procedimentos existentes;	Medida concretizada com a possibilidade de envio de declarações de IR e IVA via Internet
<i>b)</i> Aceitação do pagamento electrónico;	O pagamento pode ser efectuado nas ATM-Multibanco. São efectuados por esta via cerca de 150 000 pagamentos/ano.
<i>c)</i> Reaproveitamento da informação de natureza fiscal, para evitar a repetição do pedido da mesma informação ao cidadão e às empresas;	Os seguintes projectos dão corpo a esta medida: • Cadastro do Contribuinte • Cartão electrónico • Visão Global do Contribuinte.
<i>d)</i> Promoção, como dever aceite pelo Estado, do acesso universal aos novos meios de comunicação;	Foram criados, no Orçamento do Estado para 1998, incentivos à compra de computadores .
<i>e)</i> Adopção de uma política de segurança da informação na transferência electrónica de informação;	A DGITA tem reforçado a segurança da informação na transferência electrónica de dados.
<i>f)</i> Apoio ao delineamento de uma política comunitária de não discriminação entre os diversos tipos de suportes de informação (v.g, livros e CD-ROM).	Posição defendida por Portugal no Quadro da U.E., uma vez que esta medida exige alteração da legislação comunitária.
N.º 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.	O DL n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, aprovou o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital . O DL n.º 374/99, de 18 de Setembro, estabelece a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica .

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 21.º – Introdução do euro	
<p>N.º 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Despacho do Senhor Ministro das Finanças de (DR II série de 6.11.97) sobre o Plano de Transição da Administração Pública Financeira para o EURO. Despachos sobre plano para as obrigações fiscais e aduaneiras: n.º 420797 XIII, de 2/10, e n.º 128/98, de 3 de Abril. • Já é possível a apresentação de declarações em EUROS. • A DGITA, mediante planos de informatização, tem em curso desde 1999: <ul style="list-style-type: none"> - Adaptação do sistema do IVA ao EURO. - EURO – Período de transição (Fluxos financeiros de IR). - Adaptação dos sistemas Aduaneiros ao EURO.
<p>N.º 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por despacho do Senhor Ministro das Finanças foi calendarizada a aceitação por parte da administração fiscal de vários tipos de declaração, ao longo de 1999 e 2000. • A Portaria n.º 19/99, de 14 de Janeiro, cria ou ajusta os documentos de cobrança do IR em virtude da adopção do EURO como moeda escritural de pagamento.
PONTO 22.º – Reforma fiscal para o sector da economia social	
<p>N.º 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 orientados 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.</p>	<p>Princípios consagrados na Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro – Estatuto Fiscal Cooperativo (EFC).</p> <p>O artigo 2.º do EFC estabelece os seguintes princípios: de autonomia e especialidade, de sujeição geral da actividade cooperativa a tributação, de não discriminação negativa, de discriminação positiva. Note-se que, a partir de 1999, as cooperativas de ensino passaram a ser tratadas como os restantes estabelecimentos particulares em sede de IRC, quando não respeitarem rácios de “não-assalariamento” e de trabalho efectivo.</p>

PROPOSTAS	EXECUÇÃO
<p>N.º 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:</p> <p><i>a)</i> Introdução de mecanismos de incentivos e de “prémios fiscais”;</p>	<p>O artigo 7.º do EFC estabelece uma tributação genérica de IRC à taxa reduzida de 20% embora com previsão de isenção para certos tipo de cooperativas e isenção de vários impostos ou deduções em IRC para incentivar a actividade cooperativa.</p>
<p><i>b)</i> Reforço e alargamento das medidas fiscais de “facilitação” à criação, constituição e funcionamento das cooperativas;</p>	<p>As cooperativas são isentas de imposto do selo nos actos preparatórios e necessários à sua constituição (artigo 8.º), de sisa e contribuição autárquica relativas a imóveis necessários à actividade estatutária (artigo 10.º).</p> <p>O artigo 19.º do EFC prevê incentivos à reorganização e reestruturação.</p>
<p><i>c)</i> 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;</p>	<p>Princípios consagrados no artigo 15.º n.º 1 do EFC que estabelece que nas cooperativas agrícolas de transformação ou mistas com secções de transformação, o IVA incidente sobre as entregas realizadas pelos respectivos associados de produtos das suas próprias explorações só é exigível no momento do recebimento do preço.</p>
<p><i>d)</i> 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.</p>	<p>Medidas concretizadas no Estatuto Fiscal Cooperativo:</p> <p>Artigo 11.º – Majoração como custos das despesas realizadas em aplicação da reserva para educação e formação cooperativas.</p> <p>Artigo 13.º n.º 2 – Isenções para cooperativas que fomentem o emprego.</p> <p>Artigo 17.º - Incentivos à poupança dos cooperadores de cooperativas de habitação de extras das contas poupanças habitação e dedução de importâncias entregues em reforço de capital de qualquer cooperativa.</p>

PARTE VI	
Reforma Fiscal e Novas Problemáticas e Desafios	
PROPOSTAS	EXECUÇÃO
PONTO 23.º – Conformidade das propostas, textos e medidas apresentaddos 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.	O Governo tem na produção legislativa e na orientação administrativa pautado a sua actuação por referência à Constituição, ao Programa do Governo e à presente Resolução. Ela é igualmente um elemento auxiliar de interpretação na aplicação administrativa da lei.

ANEXO V

PROGRAMA DO PARTIDO SOCIALISTA E DA NOVA MAIORIA PARA A LEGISLATURA 1999/2003 RELATIVAMENTE À POLÍTICA ORÇAMENTAL E A POLÍTICA FISCAL

Política Orçamental e Fiscal

As políticas orçamental e fiscal têm um papel fundamental no aprofundamento da estabilidade macroeconómica e, muito em particular, na consolidação duradoura das finanças públicas, essenciais para continuar a assegurar um ambiente favorável ao investimento, ao crescimento e ao emprego.

Política Orçamental

É essencial que a condução da política orçamental, continuando a pautar-se pelo rigor financeiro e pela consciência social, tenha como objectivo a redução do défice global do Sector Público Administrativo e do peso da dívida pública (no quadro do cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento) e de acordo com os objectivos definidos pelo Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 1999/2002, apresentado pelo Governo português à Comissão Europeia. Em particular, a continuação da redução da dívida pública permitirá aliviar de encargos as gerações futuras e libertar recursos para o investimento público e as despesas sociais.

Será intensificado o controlo da despesa pública corrente primária através, nomeadamente de:

- medidas racionalizadoras das despesas públicas, nomeadamente na saúde, na Administração Pública e na afectação de recursos desti-

dados a subsídios, bonificações e incentivos que o Estado concede, os quais devem ser submetidos a um rigoroso escrutínio do ponto de vista da utilidade e da equidade sociais;

- novos instrumentos de controlo e de gestão da despesa orçamental (nomeadamente: lei de enquadramento orçamental, já aprovada; plano plurianual da despesa pública; Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), com os novos Plano Oficial de Contabilidade Pública e Sistema de Tesouraria Central do Estado);
- melhoria da coordenação entre a Administração Central e os restantes centros de decisão do Sector Público Administrativo, com total respeito pelas modalidades e graus de autonomia a cada um legalmente reconhecidos.
- subcontratação, concessão ou privatização de actividades que possam ser exercidas com maior eficiência económica e social pela iniciativa privada do que pela própria Administração.

Estas medidas de rigor financeiro não contrariam o prosseguimento de uma política de reorientação da despesa pública a favor das despesas sociais e do investimento público. A Saúde será a nova prioridade da reorientação de recursos públicos, O investimento público deverá impulsionar a melhoria quantitativa e qualitativa da oferta de bens públicos e semi-públicos essenciais para melhorar a competitividade global da economia portuguesa e as condições de vida dos cidadãos.

É uma política de ampliado rigor financeiro – a par de uma política fiscal de acrescida produtividade financeira – que irá libertar recursos que serão reorientados para aqueles objectivos, sem pôr em causa o cumprimento dos objectivos definidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

No que respeita ao investimento público, ele assume maior importância ainda com o arranque, em 1 de Janeiro de 2000, dos programas e acções integrantes do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

A contrapartida nacional que complementar os fundos comunitários disponibilizados pelo QCA é essencial para a sua boa execução anual, agora mais necessária para o cumprimento dos seus regulamentos enquadadores.

Será objectivo da política orçamental garantir condições para que, no conjunto da legislatura, se reforce o volume do investimento público e o seu peso no conjunto da despesa pública, o que torna imperativas as já referidas medidas de controlo e racionalização da despesa corrente do Estado, obtida com ganhos de economia, eficiência e eficácia da despesa pública.

Política Fiscal

A política fiscal, cumprindo o seu objectivo de produtividade financeira, terá de ser, cada vez mais, geradora de equidade entre os contribuintes e de competitividade para as empresas e para o país, desempenhando um papel estratégico na captação e consolidação de investimento no território nacional, assim como de estímulo à promoção do emprego e preservação do ambiente.

O Governo do PS e da Nova Maioria cumprirão um Pacto de Justiça Fiscal com os cidadãos, baseado no alargamento da base tributável, na intensificação do combate à evasão e à fraude fiscais e na diminuição do esforço fiscal dos contribuintes cumpridores.

Definem-se como objectivos essenciais a atingir na próxima legislatura:

- Ampliar a redistribuição da carga tributária global, intensificando a política dos últimos quatro anos, designadamente:
 - alargando a base tributária e trazendo para o sistema os contribuintes que persistem à margem dele; reorientando a despesa fiscal através da reformulação do perfil dos benefícios fiscais, repercutindo parte dos ganhos da receita obtidos por melhoria da eficácia fiscal num desagravamento progressivo da carga fiscal sobre os contribuintes;
 - continuando o combate contra a evasão e fraude fiscais, privilegiando a prevenção, desenvolvendo o controlo, consolidando a UCLEFA e as medidas anti-abuso, incrementando a fiscalização externa, dando prioridade à reforma dos serviços administrativos de justiça fiscal, desenvolvendo os sistemas de informações fiscais e as trocas de informação no plano comunitário e instituindo um novo regime de infracções fiscais e aduaneiras;
 - apoiando, no quadro da União Europeia e da OCDE, as iniciativas que possam conduzir a um desagravamento da carga fiscal dos trabalhadores por conta de outrem, como é o caso da aplicação do Código de Conduta sobre a fiscalidade das empresas e da proposta de directiva sobre a poupança.
- Promover a competitividade fiscal na captação de investimento, na criação de emprego e na preservação do ambiente:
 - redireccionando a despesa fiscal numa óptica de incentivos, selectivos e temporários, para áreas-chave como a inovação tecnológica, o ambiente ou a investigação e desenvolvimento e o

investimento, de origem nacional ou estrangeira, com efeitos estruturantes na economia nacional;

- melhorando a aplicação administrativa dos incentivos aos grandes projectos de investimento e à internacionalização das empresas;
 - reduzindo a carga burocrática, melhorando e simplificando os sistemas declarativos, as formas de pagamento e racionalizando a produção legislativa;
 - desenvolvendo a rede de convenções de dupla tributação com base em prioridades bem definidas;
 - continuando a favorecer a vertente ecológica do sistema fiscal, quer no sentido de incentivar fontes e utilizações de energias poupadoras, limpas e renováveis, quer no sentido de participar activamente na revisão da tributação energética e da eco-tributação que está em debate nos órgãos da União Europeia.
- Assegurar maior comodidade e segurança para os contribuintes, em particular:
- dando estabilidade aos normativos tributários e reduzindo a discricionariedade das decisões da Administração Fiscal em defesa dos direitos do contribuinte;
 - generalizando o uso das novas tecnologias e prosseguindo o esforço de adaptação da administração fiscal e aduaneira à sociedade de informação;
 - prosseguindo a construção, reconstrução e beneficiação das instalações dos serviços locais e regionais de finanças;
 - consolidando uma política de descentralização dos serviços;
 - melhorando a informação fiscal e estatística e a sua divulgação por todos os meios;
 - prosseguindo a renovação dos quadros e a melhoria da qualificação profissional dos funcionários, na área técnica e comportamental.

Como medidas e decisões prioritárias a atingir, na próxima legislatura, salientam-se:

- A unificação dos Códigos do IRS e do IFIC, a partir de uma Lei de Bases sobre a Tributação do Rendimento;
- A aprovação e a progressiva operacionalização de uma Lei de bases sobre a Tributação do Património que defina o processo de substituição da sisa, da contribuição autárquica e do imposto

- sucessório por um único imposto geral sobre o património, adequado a manter o volume global de receita fiscal assim obtida;
- A aprovação dos instrumentos jurídicos e a dotação dos meios necessários à instituição e consolidação da Administração Geral Tributária;
 - A conclusão do processo de informatização, em particular da extensão da Rede RITTA aos serviços centrais, regionais e locais de finanças e aos serviços aduaneiros, a extensão a todo o território dos sistemas de cadastro único e dos sistemas de informação e base de dados em desenvolvimento (sistema local de cobrança, sistema de execuções, processos de infracções, etc.), assim como a generalização do cartão electrónico de contribuinte.

ANEXO VI

ESTUDOS E RELATÓRIOS SOBRE A REFORMA FISCAL

- JOSÉ DA SILVA LOPES et al. "Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal" Ministério das Finanças, Lisboa, 1996.
- GAPTEC da Universidade Técnica de Lisboa; Secretaria de Estados dos Assuntos Fiscais, (Coord. do Prof. Sidónio Pardal), "Contribuição Autárquica. Impostos de Sisa, Sucessões e Doações e Mais Valias" in Ciência e Técnica Fiscal 384, Out-Dez, 1996, pp. 81-186.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "Balanço da Aplicação do Imposto sobre Sucessões e Doações - Relatório" in Ciência e Técnica Fiscal - 385, Jan-Mar, 1997, pp. 135-232.
- JOSÉ LUIS SALDANHA SANCHES et al, "Comissão de Estudo e Análise da Regulação do Processo Fiscal" in Ciência e Técnica Fiscal - 394, Abr-Jun, 1999
- HENRIQUE MEDINA CARREIRA, "A tributação do património. Necessidade da sua reforma. Um modelo alternativo" in Ciência e Técnica Fiscal - 386, Abr-Jun, 1997, pp. 47-64.
- NUNO SÁ GOMES, "Alguns aspectos jurídicos e económicos controversos da sobre tributação imobiliária no sistema fiscal português" e "Relatório anexo" in Ciência e Técnica Fiscal - 386, Abr-Jun, 1997, pp. 65-123.
- MIGUEL GOUVEIA; PEDRO DUARTE NEVES, "Modelo de impostos e benefícios com aplicação ao IRS" in Ciência e Técnica Fiscal - 386, Abr-Jun, 1997, pp. 7-43.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Relatório sobre Provisões Bancárias" Lisboa, 1997 (ainda não publicado).

- LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, "Evolução e situação da Reforma Fiscal" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 387, Jul-Set, 1997, pp. 7-47.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (António de Sousa Franco; António Carlos dos Santos), Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, "Quadros gerais para a Reforma Fiscal para o Portugal desenvolvido, no limiar do Século XXI" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 387, Jul-Set, 1997, pp. 115-152.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (António de Sousa Franco), "Plano de transição da Administração Pública Financeira para o Euro" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 388, Out-Dez, 1997, pp. 167-242.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "Revisão do IRS - Relatório" (previsto no nº 2 do art. 31 da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março) in *CTF* nº 392, Out-Dez 1998, pp. 205-214.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "Reformulação das taxas e escalões do IRS" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 392, Out-Dez, 1998, pp. 217-248.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "O Imposto Automóvel e os modelos alternativos de tributação dos veículos" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 392, Out-Dez, 1998, pp. 291-329.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "Regime Fiscal do reporte de Prejuízos" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 392, Out-Dez, 1998, pp. 251-287.
- MANUEL PORTO, "A tributação predial: experiência e perspectivas" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 393, Jan. Mar, 1999, pp. 7-39.
- ALBERTO RAMALHEIRA et al., "Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços. Aduaneiros" - 2 vol. Ministério das Finanças, Lisboa, 1998.
- ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO; ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, "Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido (Textos Fundamentais da Reforma Fiscal para o Séc. XXI)" Livraria Almedina, Coimbra, 1998.
- ROGÉRIO FERNANDES FERREIRA et al., "Relatório da Comissão de Revisão do IRS" in *Ciência e Técnica Fiscal*, em volume autónomo, ed. DGI, 1998, pp. 1- 169.
- MANUEL SOUSA MEIRELES, "IRC. Comportamento e perspectivas" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 393, Jan. Mar, 1999, pp. 41-88.

- FERNANDO LOMBA et al., "GT de Estudo dos Pequenos Impostos" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 396, Out-Dez, 1999.
- RAÚL ESTEVES, "Princípios e orientações vigentes na União Europeia em matéria fiscal" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 393, Jan. Mar, 1999, pp. 89-125
- MANUEL HENRIQUE DE FREITAS PEREIRA et al, "Relatório sobre a Reavaliação dos Benefícios Fiscais" in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 180, 1998. "
- ÁLVARO CANEIRA, "Relatório sobre o ISP" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 394, Abr-Jun, 1999
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Lei Geral Tributária" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 394, Abr-Jun, 1999
- ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, "Da Questão Fiscal à Reforma da Reforma Fiscal" Rei dos Livros, 1999
- CARLOS LOBO, "Novo regime fiscal dos contratos de investimento". in *Ciência e Técnica Fiscal* - 395, Jul-Set., 1999
- ALBERTO XAVIER et al., "Relatório da Comissão de Reforma da Fiscalidade Internacional Portuguesa" in *Ciência e Técnica Fiscal* - 395, Jul-Set., 1999
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Trabalhos Preparatórios da Reforma da Administração Tributária" DGAP, Lisboa, 1999
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Relatório sobre as medidas a tomar para intensificar e aperfeiçoar a intervenção da Inspeção Tributária" (em cumprimento do no 2 do artº 30º da Lei nº 87-13/98 do OE/99)" C.T.F. - no prelo
- CARLOS LOBO, "O novo ambiente da fiscalidade ambiental" in *Série "Estados e Documentos" do Conselho Económico e Social, Colóquio "Ambiente, Economia e Sociedade", Lisboa 1999, pp. 205-215*
- CARLOS LOBO, "Relatório do G.T. de apreciação da política fiscal ambiental" C.T.F. - no prelo

- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Relatório sobre a situação de evasão fiscal no âmbito dos impostos especiais de consumo e, em particular, do imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, e de propostas de medidas a adoptar neste âmbito e no controlo do comércio intracomunitário (em cumprimento do artº 57 da Lei nº 87-13/98 do OE/99)" C.T.F. - 395, Jul-Set, 1999
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Debate sobre a Reforma Fiscal: observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais" DGAP, Lisboa, 1999
- PAULO DE PITTA E CUNHA et al., "A Fiscalidade do Sector Financeiro Português em Contexto de Internacionalização" Caderno da C.T.F., Outubro de 1999
- GERMANO MARQUES DA SILVA et al., "Anteprojecto do Regime das Infracções Fiscais"
- JOSÉ LUIS SALDANHA SANCHES et al., "Anteprojecto do Código dos IEC's" C.T.F. - 396, Out-Dez, 1999.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Código do Imposto de Selo" Rei dos Livros.- no prelo.
- HENRIQUE MEDINA CARREIRA et al., "Reforma da Tributação do Património" Caderno de C.T.F., 82, 1999
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, "Código do Procedimento e Processo Tributário" Rei dos Livros - no prelo
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS "Anteprojecto de Código de Imposto Automóvel" C.T.F. - no prelo
- ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS; CLOTILDE CELORICO PALMA, "A regulação Internacional da Concorrência Fiscal Nefasta" C.T.F. - no prelo
- PEDRO SOARES ARTINEZ, et al., "A tributação da terra e dos seus rendimentos" Carderno da C.T.F. - no prelo
- ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO et al. "Palavras no Tempo" vols. I a VI Ministério das Finanças, 1996-1999
- ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS "Avaliação indirecta e garantias dos contribuintes" O Economista - Anuário da Economia Portuguesa, 1999.

ÍNDICE

Reforma Fiscal, uma entre 15 reformas financeiras fundamentais
– pelo Ministro das Finanças, Prof. Doutor António de Sousa Franco 3

A Reforma do Sistema Fiscal: Balanço de uma legislatura – pelo Secretário de
Estado dos Assuntos Fiscais, Prof. Dr. António Carlos dos Santos 23

ANEXO I

Quadros Estatísticos sobre o Comportamento das Receitas Fiscais 69

ANEXO II

Internacionalização – Os Acordos para a eliminação da dupla tributação 73

ANEXO III

Programas do XIII Governo Constitucional, dos Estados Gerais e do PS para a
legislatura 1995-1999 relativos à política fiscal 79

ANEXO IV

Cumprimento pelo XIII Governo do programa contido nas Bases Gerais
da Reforma Fiscal para o Século XXI (Resolução do Conselho de Ministros
n.º 119/97, de 14 de Julho) 91

ANEXO V

Programa do Partido Socialista e da Nova Maioria para a Legislatura 1999/2003,
relativamente à Política Orçamental e à Fiscal 161

ANEXO VI

Estudos e Relatórios sobre a Reforma Fiscal 169

Composto e impresso
na
Gráfica Maiadouro – Maia
Dezembro 1999

Dep. Legal n.º 145 231/99