

género são hoje correntes na Europa. Da Itália, da Espanha e da Grécia para a França, a Alemanha Ocidental, a Suíça e a Áustria, da Noruega e da Finlândia para a Suécia, etc., tem havido emigrações que envolvem já cerca de 2 milhões de pessoas.

Além disso, o movimento de integração económica europeia, prevendo, a prazo mais ou menos longo, a livre circulação da mão-de-obra, pode vir a facilitar o encaminhamento das correntes migratórias para as zonas de desenvolvimento económico mais intenso — questão que tem sido debatida frequentemente nos últimos anos — desfalcando de recursos humanos as zonas mais desfavorecidas.

Outros inconvenientes têm sido apontados ao envelhecimento, ainda que mais difíceis de detectar e até impossíveis de medir. É o caso da sua incidência na mentalidade geral das populações: maior preponderância das gerações mais velhas na formação das ideias e nas atitudes; maior grau de conformismo e de passividade, que dificultam a adaptação da vida social ao galopar incessante das técnicas. Mas a estrutura da população portuguesa está ainda longe de apresentar semelhanças com as de outros países, onde tais problemas podem já ser postos com alguma acuidade.

Isto não significa, porém, que o problema possa ser ignorado por qualquer país; a prazo mais ou menos longo, haverá necessidade de tomar providências que contrariem uma desadaptação ao progresso, porventura exacerbada por circunstâncias ocasionais.

Mas, como proceder?

Novamente daremos a palavra a Alfred SAUVY: «O antídoto é claro: não deixar enfraquecer a natalidade, tomar consciência da nova situação, dirigir voluntariamente os olhares para o futuro, se necessário esquecendo o passado».

J.
Caldeira
Guimarães

Alguns aspectos sociais da Reforma Fiscal Portuguesa iniciada em 1958

1. Os processos de constante evolução dominantes em qualquer sociedade implicam necessariamente uma progressiva desactualização das estruturas institucionais, impondo a sua oportuna

revisão, por forma a não entravar esses mesmos processos de evolução.

Tendo como objecto um importante sector da vida social — a contribuição do indivíduo para os encargos colectivos, inerentes à sua vida em sociedade — o sistema tributário está também sujeito a essa «lei da desactualização» das estruturas institucionais. Acresce, mesmo, que, em virtude do alargamento progressivo da acção do Estado — como entidade em quem os indivíduos delegam a promoção da satisfação das necessidades colectivas — a desactualização dos sistemas fiscais tende a desenvolver-se nas sociedades contemporâneas a ritmo particularmente activo.

Aceite o princípio da interferência do Estado, a prossecução de uma contínua melhoria generalizada do nível de vida da população impõe a revisão com relativa frequência dos processos de obtenção de recursos financeiros da entidade estatal. Todavia, a reformulação dos processos de obtenção de receita implica necessariamente a revisão da distribuição da carga fiscal, a fim de que a citada melhoria do nível de vida seja efectivamente generalizada. A justiça fiscal é assim um capítulo da justiça social.

2. Em face das precedentes considerações, não parece ser de estranhar a desadaptação de alguns aspectos da reforma do sistema fiscal português promulgada em 1929, e fundamentalmente informada pela necessidade, então premente, de saneamento da situação financeira do País.

Conseguida essa finalidade, impunha-se agora que os mecanismos tributários se integrassem (e participassem) no processo de desenvolvimento económico em que o País se encontra empenhado, readaptando a distribuição da carga fiscal à realidade actual da sociedade portuguesa, no sentido de uma maior justiça fiscal.

Estas parecem ter sido as finalidades básicas da reforma fiscal em curso, à luz das quais se definiram os seus princípios orientadores. Entre estes, importa destacar o estabelecimento do *rendimento real* dos contribuintes como base da incidência do imposto, sempre que este rendimento for determinável. Para além de uma maior justiça fiscal, este novo critério não só permitirá que as receitas do Estado acompanhem a evolução da conjuntura económica como contribuirá decisivamente para contrariar a tendência para a fraude e evasão fiscal. Aliás, no que se refere a este último aspecto, parece poder afirmar-se que, entre os princípios orientadores da reforma fiscal, se encontra a pretensão de reformar a mentalidade nacional no sentido de uma maior responsabilização dos indivíduos em face dos seus deveres tributários.

Finalmente, pretendeu-se que uma mais perfeita determinação da matéria colectável permitisse, de forma geral, a manutenção

das taxas dos diversos impostos a nível sensivelmente idêntico ao estabelecido na anterior legislação.

Convirá, no entanto, analisar, ainda que de forma muito sucinta, os aspectos de natureza social mais destacados das disposições contidas nos Códigos até ao momento publicados.

3. O Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, publicado em 24 de Novembro de 1958, agrupa, segundo uma tradição já entre nós estabelecida, as disposições tributárias relativas às transmissões da propriedade, quer a título oneroso (sisa), quer a título gratuito (imposto sobre as sucessões ou doações).

No que se refere à determinação da matéria colectável, a nova regulamentação apresenta em relação à anterior uma sensível modificação: enquanto na anterior legislação a determinação da matéria colectável era feita pelo valor matricial dos bens transmitidos, no novo Código estabelece-se que essa determinação se baseie no montante da transmissão.

Este novo critério parece conter uma maior justiça uma vez que, como se sabe, existem grandes divergências no grau de actualização das matrizes prediais. Por outro lado, sendo o imposto uma percentagem do preço da transacção, ele pode contribuir, em certa medida, para obstar a operações especulativas.

A taxa da sisa foi uniformizada ao nível de 8 por cento, o que corresponde a uma redução de 4 por cento em relação às transmissões de prédios rústicos. Este desagravamento deve-se todavia mais à alteração do critério de determinação da matéria colectável do que à intenção da desoneração das transacções sobre prédios rústicos, o que, aliás, poderia vir a influenciar o regime da propriedade existente.

Todavia, o Decreto-Lei n.º 43 763, de 30 de Junho de 1963, veio criar um adicional de 20 por cento sobre a sisa liquidada em relação às transmissões de valor superior a 800 contos, excepto em casos especiais, de particular interesse económico e social.

As taxas do imposto sobre sucessões e doações, que na tabela da anterior legislação se situavam entre 10 e 42 por cento, passaram a estar compreendidas, depois da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 43 574, de 30 de Março de 1961, entre 3 e 52 por cento.

Verificou-se, portanto, um nítido desagravamento das taxas relativas às transmissões pouco vultosas, onerando mais pesadamente as transmissões elevadas.

Finalmente, o novo Código torna de modo geral mais favoráveis ainda os regimes especiais destinados a incentivar a construção de casa económicas, o parcelamento e emparcelamento de propriedades e a instalação e ampliação de indústrias e fusão de em-

presas. Por outro lado, as transacções abrangidas por estes regimes não são passíveis do adicional criado pelo Decreto-Lei n.º 43 763. Estas disposições da nova legislação sobre a tributação das transmissões da propriedade são talvez aquelas que apresentam uma finalidade social mais evidente.

4. A reforma fiscal prosseguiu com a publicação, em 27 de Abril de 1962, do Código do Imposto Profissional, a cuja concepção presidiu certamente a consideração de todas as implicações sociais que um imposto desta natureza envolve.

De acordo com a nova regulamentação tributária, todos os rendimentos provenientes do trabalho, qualquer que seja a sua natureza, são cativos de imposto profissional. Ficam assim sujeitos a este imposto numerosos proventos que na anterior legislação não eram tributados, como por exemplo os direitos de autor e os rendimentos do exercício das artes plásticas.

Este alargamento da matéria tributável parece assentar num princípio de justiça tributária, pois não se compreendia que os elevados réditos provenientes de determinadas profissões gozassem de regime de excepção. E não é certamente através da isenção fiscal que se poderá fomentar, quer qualitativa, quer quantitativamente, a produção dessas profissões.

Outra alteração em relação à anterior legislação que, do ponto de vista de justiça tributária, parece de assinalar diz respeito à determinação da matéria colectável, que se baseia agora no rendimento real do contribuinte. Abandonou-se assim, em relação às profissões liberais, o regime das taxas fixas e contingentes, estabelecido em 1929, e que conduziu a acentuados desníveis da carga fiscal entre as diversas profissões e até, dentro da mesma profissão, entre os diversos contribuintes.

No que se refere a taxas, a escala estabelecida pelo novo Código situa-se entre 1 por cento (para os rendimentos anuais compreendidos entre 18 e 40 contos) e 8 por cento (para os rendimentos anuais superiores a 300 contos). Os rendimentos inferiores a 18 contos — 1 500 escudos mensais — gozam de total isenção, considerando-se que este montante representa o «mínimo vital». Na anterior legislação, este limite de isenção situava-se em 15 contos em Lisboa e Porto, 13,5 contos nas capitais do distrito e 12 contos nas restantes localidades. O nivelamento a que se procedeu parece ter tido entre as suas determinantes fundamentais a intenção de utilizar este limite de isenção como um meio de combate à atracção dos grandes centros. Resta saber em que medida esta disposição virá a resultar, uma vez que a grande parte da população atraída pelos grandes centros não auferia rendimentos mensais superiores a 1000 escudos.

O facto de a progressividade das taxas atingir apenas o nível

dos 300 contos anuais, mantendo-se depois proporcional, encerra porventura um certo grau de injustiça. Para este facto pode, certamente, buscar-se explicação na necessidade de fomentar elevado nível de poupanças aplicáveis em investimentos indispensáveis ao processo de crescimento económico do País. Poder-se-á, no entanto, perguntar se essas poupanças se tornarão socialmente mais reprodutivas nas mãos dos contribuintes ou em poder do Estado, depois de recolhidas pelo imposto.

5. Seguidamente à reforma da tributação relativa ao rendimento do trabalho, foi publicado, em 10 de Setembro de 1962, o novo Código do Imposto de Capitais cujas disposições, dada a fase de desenvolvimento em que o País se encontra, se revestem de particular importância, uma vez que o factor «capital» parece apresentar elevada sensibilidade em relação ao regime tributário. Este pode assim desempenhar papel decisivo na sua formação e na orientação dos meios financeiros para as aplicações socialmente mais reprodutivas.

Fixando ao nível de 15 por cento a taxa do imposto de capitais, o novo Código estabelece, no entanto, numerosos regimes especiais, entre os quais há a destacar a isenção de que beneficiam os juros de determinados empréstimos à agricultura, os lucros das sociedades de participação financeira — a fim de incentivar a sua constituição no nosso País —, os juros das obrigações emitidas por certas empresas de reconhecido interesse económico nacional ou regional e os juros das vendas a crédito dos comerciantes relativas a produtos do seu comércio ou indústria. O Código prevê ainda a possibilidade de redução do imposto referente a emissões destinadas ao financiamento de empreendimentos englobados no II Plano de Fomento, a emissões colocadas no estrangeiro e a empréstimos visando investimentos de interesse regional.

Tendo em atenção o escalonamento de taxas estabelecido no imposto profissional, poder-se-á estranhar a proporcionalidade deste imposto, ainda que a nível consideravelmente mais elevado que os daquele. Julga-se que a justificação deste critério se pode encontrar no papel primordial deste factor de produção no crescimento económico nacional. Todavia, parece ter também aqui cabimento a dúvida que se levantou em relação à aplicação das poupanças provenientes dos mais elevados rendimentos do trabalho.

6. Em 1 de Julho de 1963 foi publicado o Código da Contribuição Industrial, reestruturando-se assim as relações tributárias dos dois sectores que, nos últimos anos, maior contribuição têm dado para o progresso económico do País — a indústria e o comércio — e nos quais se emprega mais de metade da população metropolitana.

Esta importância das actividades tributadas parece ter estado sempre presente na concepção da nova legislação, tendo-se procurado eliminar todos os mecanismos que pudessem constituir entrave à sua expansão, procurando-se mesmo criar, através de numerosos regimes especiais de reduções e isenções, incentivos ao seu crescimento.

Seguindo a orientação geral da reforma fiscal, o novo Código toma como base da tributação, sempre que possível, o rendimento real da exploração. A determinação deste rendimento exige, porém, um determinado grau de evolução contabilística que não existe na maioria das nossas pequenas empresas. Para estas, a matéria tributável é estabelecida com base no rendimento normal da exploração, determinado por comissões de fixação, tendo de se admitir este sistema, com a arbitrariedade que o caracteriza, como a melhor solução encontrada.

Por outro lado, no que se refere a taxas, estas pequenas empresas estão sujeitas, de um modo geral, à taxa uniforme de 15 por cento estabelecida pelo Código, o que surpreende um pouco, dado o interesse de algumas dessas empresas como factores de desenvolvimento regional. O mesmo se poderá dizer do estabelecimento de uma taxa uniforme, em face da enorme disparidade de dimensões, característica da produção nacional, e do espírito de maior justiça fiscal que procura informar toda a reforma tributária.

Finalmente, não deve deixar de destacar-se a isenção concedida aos investimentos que têm por fim melhorar a qualidade da produção nacional. Para além dos benefícios de rendabilidade, esta melhoria implica necessariamente uma promoção profissional da mão-de-obra nacional.

Do ponto de vista social, são ainda de referir as isenções concedidas às cooperativas de produção, de consumo e de construção e associações de seguro mútuo, agrícola e pecuário.

7. Também em 1 de Julho de 1963 foi promulgado o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, o último dos diplomas desta reforma até agora publicados.

O estabelecimento do regime tributário contido neste Código reveste-se de particular complexidade, uma vez que houve que atender aos problemas habitacionais existentes na maioria dos nossos centros urbanos e à tendência quase estacionária evidenciada pela produção agrícola, nos últimos anos.

Dado que a pressão habitacional registada nos centros urbanos tem incidido de um modo especial sobre as habitações destinadas aos níveis de vida menos elevados, a nova regulamentação tributária veio alterar o regime de isenções no sector da construção, por forma a que tais isenções beneficiem apenas as casas destina-

das a famílias de modestos recursos, dotando-o porém da flexibilidade necessária para acompanhar o crescimento, por vezes muito rápido, dos centros populacionais.

A pressão habitacional que se verifica entre as classes de menores rendimentos levou à extraordinária difusão do sistema da sublocação, que, como solução transitória, parece ter de encarar-se como um mal necessário. O novo Código estabelece, pela primeira vez, a tributação das rendas recebidas pelo sublocador, mas apenas quando ultrapassem a renda paga por este ao senhorio. Pretendeu-se ter assim em atenção o sacrifício que o sublocador impõe à sua família, cedendo uma parte da sua casa para equilibrar um orçamento familiar precário.

No que se refere à tributação do rendimento da propriedade rústica, importa desde já destacar, quanto à determinação da matéria colectável, a distinção agora estabelecida entre a renda fundiária e o lucro da exploração, distinção que corresponde a um melhor juízo da realidade — porque, em grande parte dos casos, o proprietário das terras não é quem as explora — e a uma maior justiça fiscal.

Por outro lado, tendo em atenção a dimensão, por vezes extremamente exígua, da exploração e a situação difícil que a agricultura metropolitana atravessa, o imposto sobre a indústria agrícola apenas recai sobre as explorações cujo lucro líquido anual ultrapasse os 30 000\$00.

Os problemas especiais que caracterizam o campo de aplicação das disposições tributárias deste Código levaram à fixação de taxas sensivelmente menos elevadas que as relativas à Contribuição Industrial. Na verdade, as taxas são de, respectivamente, 12 %, 10 % e 10 %, para a contribuição predial urbana, para a contribuição predial rústica e para o imposto sobre a indústria agrícola.

Existe, no entanto, um largo regime de isenções, de que beneficiam os casais agrícolas, os melhoramentos agrícolas, o povoamento florestal, as cooperativas de exploração agrícola, silvícola e pecuária, as unidades resultantes de emparcelamento, etc.

8. Em face da pluralidade de impostos existentes, o sistema tributário português exige o lançamento de um imposto pessoal de sobreposição — o imposto complementar — que actue, fundamentalmente, como corrector das diversidades de tratamento que aquela pluralidade implica.

Assim, espera-se que, logo que se tornem evidentes os resultados das alterações introduzidas nos diversos impostos, se proceda à revisão da actual regulamentação do imposto complementar, no sentido de prosseguir a melhoria das condições de vida de todos os portugueses dentro do critério da maior justiça social.