

## A FISCALIDADE E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Pode dizer-se que, até à reforma fiscal de 1988, os sucessivos impostos que tiveram como referência o património imobiliário tomaram como base de incidência a capitalização do rendimento real ou presumido — por comparação entre prédios idênticos —, que o proprietário podia efectivamente auferir da exploração económica do seu prédio. Assim, de certo modo, respeitava-se o princípio da tributação do rendimento, sem haver directamente um imposto analítico sobre o património imobiliário de *per se*.

Com a reforma de 1988, a tributação dos rendimentos foi agregada em sede de IR e, para todos os efeitos, procedeu-se a uma alteração estrutural com a instituição de um novo imposto sobre o património imobiliário, o qual passou a ter como base de incidência não a capitalização do rendimento, mas um indeterminado “valor patrimonial”. Esta alteração de princípios não foi conceptualmente consciencializada, nem ao nível político, nem ao nível teórico, ressalvando-se as honrosas excepções de alguns críticos isolados. A partir de então, uma parte dos prédios passa a ter uma dupla tributação, sobre o seu rendimento real e sobre o prédio em si mesmo.

A Contribuição Autárquica, de uma forma não assumida, constituiu um imposto totalmente diferente da contribuição predial, surgindo, precipitadamente, para manter a fonte de receita para os municípios, à margem do IR, e não tanto como opção política devidamente fundamentada e tratada. A matéria não foi, de modo algum, avaliada nas suas vertentes disciplinadoras do mercado imobiliário, e muito menos se ponderaram as implicações deste domínio da fiscalidade sobre a disponibilização dos espaços territoriais para cumprirem as suas funções sociais, de acordo com a condução dos usos do solo em conformidade com as classificações e afectações regulamentadas em planos.

A deterioração do regime da Contribuição Autárquica e as perversidades da Sisa justificavam uma profunda reforma, contudo esta não pode ser bem sucedida sem uma equação teórica do problema da propriedade imobiliária, no contexto da economia moderna e do ordenamento do território, sob pena de se gerarem novas patologias. A reformulação destes impostos requer uma base conceptual que tenha lógica no actual sistema de relacionamento da sociedade com o território, marcado por profundas mudanças nos direitos reais da propriedade imobiliária face às condicionantes e direitos de desenvolvimento estabelecidos pelos planos territoriais.

Não podendo invocar-se o rendimento já tributado em sede de IR, a tributação do património imobiliário tem de ser assumida como um imposto analítico, que incide sobre uma categoria específica de património, ignorando outras, que ficam isentas. Para minorar esta discricionariedade, sempre fonte de tratamentos desiguais e por isso injustos, poderia invocar-se o princípio do benefício que o Estado e os Municípios prestam directamente a cada prédio e aos seus proprietários, fazendo respeitar os seus direitos e o seu estatuto e ainda os serviços prestados com a conservação de redes de infraestruturas e da própria estrutura do povoamento que enquadra e suporta o sentido útil e parte do valor económico dos prédios, sejam eles rústicos ou urbanos. Assim, haveria que estabelecer critérios de razoabilidade para o cálculo de um imposto sobre os imóveis, legitimado no princípio do benefício associado a cada categoria de prédio, diferenciada em função da localização, dimensão e uso autorizado. Estas características determinam a parte do valor do prédio que não dependem do mérito do proprietário. Se a base de incidência do imposto for exclusivamente função destas três variáveis, o imposto passa a ser neutro relativamente ao comportamento do proprietário. Concretamente, é indiferente aos investimentos em benfeitorias e aos desenvolvimentos que venham a ocorrer. Desta forma, a estrutura do imposto distanciar-se-ia do rendimento, tornando-se menos problemática a questão da dupla tributação sobre os prédios arrendados.

Na formação dos preços dos prédios, os factores localização, dimensão e uso autorizado obedecem a dinâmicas exteriores à vontade do proprietário, que são mais controladas no âmbito dos planos territoriais e pelas dinâmicas sociais. Esta componente do preço pode, com algum rigor, ser individualizada dos outros factores que dependem da vontade do proprietário. Pode-se, assim, analisar e decompor o valor de um prédio em duas componentes principais: valor de base territorial, que depende da localização, dimensão e uso autorizado; e valor acrescido, que resulta do investimento e do mérito do proprietário. No quadro actual da economia do território, o imposto deveria ter como base de incidência exclusivamente o valor de base territorial, devidamente parametrizado à luz de uma política de solos esclarecida, nomeadamente no combate a comportamentos especulativos.

O critério do cálculo do valor tributável não deveria seguir a especulação, designadamente no que diz respeito à localização. Se os preços acusam subidas anormais em determinadas zonas da cidade, recomenda-se que os planos gerem novas centralidades concorrentes onde ocorram ofertas atraentes com capacidade para normalizar os preços.

Merece também atenção o facto das famílias e das empresas não poderem ser confrontadas, para efeito de imposto periódico sobre os espaços que ocupam, com o aumento virtual e especulativo dos valores de mercado. Há que distinguir o imposto anual (IMI) do imposto de mais-valias indirectas realizadas numa transacção.

A economia do território ao nível local está a sofrer profundas transformações que justificam uma particular atenção na defesa dos utilizadores directos do território, os quais se encontram cada vez mais dependentes das instituições, estatais, municipais e de empresas concessionárias da exploração de redes de infraestruturas e de serviços. Estas dependências, conjugadas com a interferência crescente dos planos na esfera dos direitos da propriedade, põem em causa o direito ao território, instrumentalizando-o como forma de exploração abusiva das famílias e das empresas.

Se o imposto sobre o património não for *ab initio* definido com parâmetros de razoabilidade, tenderá a degenerar, entrando no domínio dos valores de uma autêntica “renda”, o que corresponde a uma expropriação sistemática e generalizada da componente dominial da propriedade por parte do Estado, reduzindo os proprietários a uma condição de “servidão feudal”, materializada na obrigação de pagar anualmente um tributo desproporcionado. Esta situação é tanto mais grave quanto o país foi nas últimas décadas dominado por políticas de fomento exagerado e desregulado do crescimento urbano, com investimentos deslocados em novas construções, ao mesmo tempo que ao lado se assistia à degradação de um imenso parque edificado e devoluto.

O endividamento das famílias na compra de casa própria apresentou-se como uma fatalidade incontornável

Professor Doutor Sidónio Pardal